

Адміністративна процедура за законодавством України та окремих зарубіжних країн (порівняльно-правове дослідження)

Ігор Васильович Ковбас*

*Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
Чернівці, Україна*

**e-mail: ig.kovbas@chnu.edu.ua*

Павло Іванович Крайній

*Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
Чернівці, Україна*

Анотація

*Актуальність теми дослідження зумовлено необхідністю проведення аналізу досвіду нормативного визначення адміністративних процедур у зарубіжних країнах. Охарактеризовано моделі систематизації процедурного законодавства в окремих розвинених країнах світу та в Україні. Наголошено, що Україна обрала модель систематизації адміністративного процедурного законодавства, якою передбачено прийняття загального акта про адміністративну процедуру із збереженням пріоритету спеціального законодавства. Наведений підхід відповідає рекомендаціям, ухваленим інституціями Ради Європи та Європейського Союзу, зокрема Рекомендації СМ/Rec(2007)7 Комітету міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 р. державам-членам щодо доброго адміністрування та Резолюції Європейського парламенту від 15 січня 2013 р. з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі. В останньому документі передбачено, що загальний акт про адміністративну процедуру повинен містити універсальний набір принципів і окреслювати процедуру, яка застосовується як положення *de minimis*, якщо не існує *lex specialis*. Мета статті полягає в розкритті особливостей правового регулювання адміністративних процедур за законодавством зарубіжних країн. Доводиться, що оновлене законодавство повинно містити відсильні норми, які чітко адресуватимуть правозастосовувача (інших суб'єктів, наділених адміністративно-процедурним правовим статусом) до конкретної процедури, визначеної галузевим законодавством. Особливо наведене стосується справ, які вирішуються адміністративним органом з власної ініціативи. Під час дослідження застосовано порівняльно-правовий метод для встановлення спільних та відмінних ознак правового регулювання адміністративно-процедурного законодавства зарубіжних країн. Розглянуто особливості правового регулювання здійснення адміністративних процедур в окремих європейських країнах. Зазначено про те, що впровадження законодавства про адмі-*

ністративну процедуру в Україні слід здійснювати із застосуванням наявного досвіду країн, в яких відповідні зміни вже впроваджено. Наголошено, що в подальшому варто зосередити увагу на формуванні однорідної вітчизняної правозастосовної практики, що обумовлюється єдиним підходом до тлумачення норм процедурного законодавства. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки та надано такі рекомендації: на початковому етапі варто налагодити комунікацію представників (посадових осіб) адміністративних органів та суддів адміністративних судів з метою проведення низки заходів щодо ефективного забезпечення впровадження вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства; забезпечити обмін даними всередині адміністрації та виокремити практичні проблеми, які можуть виникнути в процесі гармонізації всього масиву нормативно-правових актів навколо базового Закону України «Про адміністративну процедуру»; продовжувати здійснювати наукові дослідження з метою виявлення загальних тенденцій впровадження такого законодавства та, за потреби, вирішувати окремі аспекти, запозичуючи міжнародний досвід.

Ключові слова: адміністративна процедура; адміністративне процедурне законодавство; адміністративні процедури зарубіжних країн; порівняльно-правовий аналіз.

Administrative Procedure under the Legislation of Ukraine and Certain Foreign Countries (Comparative Legal Study)

Igor V. Kovbas*

*Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,
Chernivtsi, Ukraine*

**e-mail: ig.kovbas@chnu.edu.ua*

Pavlo I. Krainii

*Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,
Chernivtsi, Ukraine*

Abstract

The relevance of the research topic is due to the need to analyse the experience of regulatory definition of administrative procedures in foreign countries. It characterizes models of systematizing procedural legislation in certain developed countries worldwide and in Ukraine. Emphasis is placed on Ukraine adopting a model of systematizing administrative procedural legislation that involves the adoption of a general act on administrative procedure with the preservation of the priority of special legislation. This approach aligns with the recommendations of the institutions of the Council of Europe and the European Union, particularly Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe of June 20, 2007, to member states on good administration, and the European Parliament Resolution of January 15, 2013, with recommendations from the Commission on Administrative Procedure Law in the European Union. The latter

document envisages that the general act on administrative procedure should contain a universal set of principles and outline a procedure applicable as de minimis provisions when there is no lex specialis. The purpose of the article is to reveal the peculiarities of legal regulation of administrative procedures under the laws of foreign countries. It is argued that updated legislation should include referral norms that clearly address the legal practitioner (other subjects endowed with administrative-procedural legal status) to a specific procedure defined by sectoral legislation. This is particularly relevant to cases handled by administrative authorities on their own initiative. The study uses the comparative legal method to establish the common and distinctive features of legal regulation of administrative and procedural legislation of foreign countries. The author examines the peculiarities of legal regulation of administrative procedures in certain European countries. It is noted that the implementation of legislation on administrative procedure in Ukraine should be carried out using the existing experience of countries where the relevant changes have already been implemented. It is emphasized that in the future, attention should be focused on the formation of a homogeneous national law enforcement practice, which is determined by a unified approach to the interpretation of procedural law. Based on the study, the author formulates the following conclusions and makes recommendations: at the initial stage, it is worthwhile to establish communication between representatives (officials) of administrative bodies and judges of administrative courts with a view to taking a number of measures to ensure effective implementation of domestic administrative procedure legislation; to ensure data exchange within the administration and to identify practical problems which may arise in the process of harmonization of the entire array of legal acts around the basic Law of Ukraine "On Administrative Procedure".

Keywords: administrative procedure; administrative procedural legislation; administrative legal relations; administrative procedures of foreign countries; comparative legal analysis.

Вступ

Інститут адміністративної процедури займає одне з провідних місць у правових системах держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС). Пройшовши тривалий шлях свого становлення, спочатку в окремих західних країнах, а потім ставши мірилом розвитку адміністративного законодавства більшості демократичних країн, адміністративна процедура є ще одним відображенням людиноцентристської парадигми адміністративного права. Вивчення законодавства про адміністративну процедуру в окремих зарубіжних країнах може допомогти із розумінням того, на якому етапі розвитку перебуває публічне врядування в нашій державі та яке місце в ньому належить індивіду. Як і будь-який правотворчий процес, що має на меті змінити, вдосконалити або скасувати окремі правові норми чи правові інститути, процес формування законодавства, яким закріплюються відповідні адміністративно-процедурні форми, має свої особливості. Останні обумовлюються готовністю держави зробити крок назустріч суспільству та дати кожному його представнику можливість реалізовувати свої права у відносинах з органами публічної

влади через відповідний рівень правового регулювання такої адміністративної процедури. Упродовж ХХ ст. країни Заходу та Західної Європи сформували загальний тренд на прийняття загального чи спеціального законів, у яких закріплювалися ключові правові норми, які стосувались адміністративних процедур. З огляду на те, що в Україні прийняття окремого Закону супроводжувалось активними дискусіями та обговореннями як у колах правників, так і заінтересованих суб'єктів (майбутніх правозастосовувачів, представників інституцій громадянського суспільства тощо), можемо припустити, що тенденція прийняття законодавства про адміністративну процедуру й надалі буде супроводжуватись обговоренням окремих його положень. На сьогодні на теренах Європи випадки неприйняття окремого закону чи кодифікованого акта про адміністративну процедуру майже відсутні, що свідчить про виключне місце національної компетенції держави-члена ЄС у частині здійснення такого правового регулювання. Водночас саме національний чинник впливає на обрання того чи іншого підходу у здійсненні правового регулювання адміністративної процедури.

Проте існують відповідні рекомендації, які можуть слугувати основою для перегляду інституційних й організаційних аспектів діяльності адміністративних органів щодо їх взаємодії з індивідом через здійснення адміністративної процедури. Загальні вимоги (рекомендації) містяться в окремих актах законодавства ЄС [1–2]. Наявність такого теоретичного та практичного базису дала змогу прийняти новий Закон України «Про адміністративну процедуру», який визначить майбутній вектор розвитку відносин між органами публічної влади, іншими суб'єктами, які наділені повноваженнями публічної адміністрації, та індивідами [3]. Хоча до цього моменту існувала одна із суттєвих перешкод, які фактично гальмували процес прийняття Закону. Як слушно зауважує у своєму дослідженні А. М. Школик, ще до прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» однією з проблем, які не дозволяли його прийняти, була відсутність належної систематизації адміністративно-процедурного законодавства, яким урегульовувалася діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо прийняття ними відповідних рішень та вчинення інших дій [4, с. 232]. Із таким твердженням складно не погодитися. Тим більше, зважаючи на тривалість обговорень необхідності прийняття окремого Закону, який урегульовуватиме як загальні, так і спеціальні аспекти здійснення адміністративної процедури, врахування досвіду країн, які вже пройшли цей шлях, був цілком логічним виходом із такої ситуації. Оскільки на конституційному рівні людина визнається найвищою соціальною цінністю [5], саме врахування досвіду розвинутих європейських країн допомогло обрати остаточний варіант, за яким адміністративні про-

цедури в Україні реалізовуватимуться. Схожою з нашою є думка І. В. Бойко, яка вказує на те, що основою для суттєвих змін у адміністративному законодавстві є закріплена в Основному Законі концепція людиноцентризму, яка стала каталізатором, що зумовив перегляд законів, якими врегульовуються відносини між приватною особою та органами публічної адміністрації [6, с. 233]. Як зазначають О. Болгар та І. Ковбас, «адміністративно-правова реформа, що проводиться в умовах трансформації економічної та політичної систем, не може бути зведена до оптимізації та адаптації наявних правових механізмів державного управління до нових умов, оскільки в її основі лежать принципово інші підходи до побудови нової системи взаємовідносин між виконавчою владою та особою, в основі яких лежить ідея забезпечення розумного балансу публічних і приватних інтересів» [7, с. 29–30]. З огляду на те, що Законом України «Про адміністративну процедуру» встановлюється новий механізм правового регулювання взаємовідносин між державою та індивідом, доцільно розглянути можливість врахування наявного досвіду зарубіжних країн, у яких такі зміни вже відбулися. Це дасть змогу уникнути проблем, які, очевидно, будуть предметом розгляду судових справ, що стосуватимуться окремих положень вказаного вище нормативно-правового акта в Україні.

Наведені вище міркування і стали основою для формування мети нашого дослідження, яка полягає в порівнянні як загальних, так й окремих аспектів здійснення правового регулювання адміністративної процедури в провідних зарубіжних країнах та врахування такого досвіду в майбутній практиці правозастосування відповідних положень Закону. Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: вивчення досвіду зарубіжних країн (зокрема, європейських країн) щодо впровадження адміністративно-процедурного законодавства; визначення загальних тенденцій практичної реалізації окремих положень законодавства про адміністративну процедуру в Україні.

Огляд літератури

Підґрунтям цього дослідження стали праці вітчизняних науковців, які приділили значну увагу розробці теоретичних засад та нормативно-правовому регулюванню адміністративних процедур в Україні, зокрема В. Б. Авер'янова [8], Т. О. Коломоець [9], В. К. Колпакова [10], І. В. Ковбаса [11], В. П. Тимощука [12], А. В. Школика [4] та ін.

Вони стосувалися досить широкого кола питань, які згодом були враховані у Законі. Насамперед слід звернути увагу на дослідження, якими було створено відповідну світоглядну основу щодо необхідності забезпечення

правового регулювання адміністративної процедури: відмова від радянської моделі державного управління, в якій особа не мала жодної можливості на те, щоб її було залучено в тому випадку, якщо орган влади приймав рішення, яке стосувалось її прав і свобод. Здобуття Україною незалежності дало змогу окремим представникам адміністративної науки звернути свій погляд у бік існуючої людиноцентристської концепції, яка панувала та продовжує панувати на теренах Європи. В. Б. Авер'янов був одним із прихильників абсолютно нового для нашої країни підходу, за яким роль адміністративних процедур зростатиме, оскільки відбуватиметься зміна процедурної діяльності органів влади. Ці зміни, на думку науковця, відбивають тенденцію формування вітчизняного, пострадянського адміністративного права за таким правилом: завдання адміністративного права полягає у встановленні більших обмежень для держави, її органів публічної адміністрації та менших – для осіб, у тому числі й приватних [8, с. 8].

Оскільки в Україні, крім нового Закону «Про адміністративну процедуру», діє низка інших законодавчих актів, що на момент їх прийняття не враховували необхідних стандартів адміністративної процедури, які діяли в Європі, актуальними є дослідження науковців, які послідовно відстоюють думку про те, що адміністративна процедура має бути своєрідним еталоном, стандартом діяльності органів публічної влади. У цьому аспекті варто згадати про В. М. Тимощука, який указує на те, що законодавство про адміністративну процедуру є основою, яка надає відповідні інструменти в межах сучасного адміністративного права для захисту особи від дій чи бездіяльності публічної адміністрації [12, с. 31].

Вітчизняними адміністративістами, які працюють над проблематикою впровадження законодавства про адміністративну процедуру, здійснено комплексні дослідження щодо його становлення та систематизації. Так, А. М. Школик провів аналіз як передумов становлення вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, так й особливостей його формування в зарубіжних країнах. Учений пропонує виокремлювати три моделі систематизації такого законодавства: модель, за якої відбувається ухвалення загального закону чи кодексу, де пріоритет надається спеціальному законодавству; модель, у якій ухвалюється загальний нормативний акт, який має вищу юридичну силу щодо відповідного спеціального закону; модель, яка передбачає прийняття спеціального законодавства для конкретної сфери публічного адміністрування, однак, що містять загальні принципи адміністративної процедури [4, с. 34]. Така класифікація відображає особливості правового регулювання здійснення адміністративної процедури в зарубіжних країнах та вплине на формування вітчизняного законодавства з цього питання.

Слід указати й на наукові дослідження, які стосуються окремих аспектів застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Так, Т. О. Коломоець пропонує розглядати новели вказаного вище Закону в частині подання особою заяви «з недоліками» як один із інструментів запобігання корупції у сфері публічного адміністрування [9, с. 91].

Незважаючи на значний внесок у розробку ідей процедурного врегулювання відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах обслуговування громадянина (людиноцентристської концепції), наукові доробки названих вчених не повною мірою враховують сучасний стан правового регулювання та перспектив правозастосування в світлі прийнятого Закону України «Про адміністративну процедуру». За таких умов ґрунтовного аналізу потребує питання застосування норм означеного законодавчого акта, а це, у свою чергу, можливо здійснити засобами компаративного аналізу. Критеріями для порівняння мають стати визначальні положення оновленого законодавства та практики застосування законодавства про адміністративну процедуру в зарубіжних країнах.

Матеріали та методи

У світлі оновлення адміністративного процедурного законодавства та набрання ним чинності вже у грудні цього року цілком доцільним видається застосування порівняльно-правового методу як одного з дієвих інструментів наукового пізнання. Він є одним із найзастосовуваніших інструментів, за допомогою якого можливо здійснювати дослідження різних правових систем у зарубіжних країнах через зіставлення (порівняння) як правових інститутів, принципів, правових норм, так і відповідної практики їх застосування. Зазначений метод, на нашу думку, дає змогу провести об'єктивну оцінку місця та ролі адміністративної процедури у вітчизняній науці адміністративного права, її розвитку крізь призму практики зарубіжних країн.

Як один із ключових методологічних інструментів, які широко застосовуються в дослідженні різноманітних правових явищ, він дає змогу провести порівняння відповідних норм адміністративно-процедурного перспективного законодавства в контексті позитивного зарубіжного досвіду. Застосування саме порівняльного методу наукового дослідження створює необхідні умови, за яких уявляється можливим виокремлення загальних та відмінних аспектів забезпечення правового регулювання правових відносин щодо адміністративної процедури в країнах ЄС та в Україні.

Використання в нашому дослідженні порівняльно-правового методу є необхідним для кращого розуміння загальносвітових та загальноєвропейських тенденцій формування та розвитку законодавства про адміністративну про-

цедуру. На сучасному етапі формування нового адміністративно-процедурного законодавства такий метод є вкрай актуальним, зважаючи на те, що наука адміністративного права одним зі своїх основних завдань має виявлення як загальних, так й особливих тенденцій розвитку окремих правових явищ, які стосуються публічного адміністрування. Оскільки новим Законом визначені загальні терміни, принципи, правовий статус адміністративних органів, учасників адміністративного провадження, його етапів, визначення адміністративного акта, особливостей його видання, відкриття, визнання недійсним, оскарження та виконання застосування порівняльно-правового методу дасть змогу здійснити зіставлення різних моделей правого регулювання в зарубіжних країнах з тією, яка запроваджується в Україні.

Крім цього, вказаний метод наукового дослідження в силу своєї природи дає досліднику можливості здійснити аналіз відповідного явища в двох площинах. Перша стосується здатності простежити еволюцію адміністративно-процедурного права конкретної держави. Це дає змогу оцінити динаміку правового явища та дієвості запропонованих законодавцем змін, які таке явище нормативно визначають. Забігаючи наперед, в європейських країнах, які еволюційно раніше визнали необхідність удосконалення законодавства про адміністративну процедуру, постала низка типових проблем, з якими, очевидно, стикнуться в Україні. Друга стосується особливостей розвитку законодавства на рівні окремих країн у певний проміжок часу, тобто на певному етапі розвитку суспільних відносин. У цьому аспекті підлягають врахуванню окремі чинники, що вплинули на прийняття нового адміністративно-процедурного законодавства: політичні, економічні, соціальні, культурні та ін. У різних країнах рівень правового регулювання правових відносин у сфері публічного адміністрування, на які впливають перераховані вище чинники, є різним. Однак загальною метою прийняття нового законодавства є укорінення людиноцентристського підходу, про що нами вказуватиметься під час викладу основного матеріалу.

Застосування цього методу дасть змогу проаналізувати наявний досвід проведення реформ у частині впровадження новел у законодавство про адміністративну процедуру окремих європейських країн та дозволить зрозуміти, з якими перешкодами може зіткнутись як окремих громадянин, так і відповідний орган публічної влади в нашій країні. Водночас дослідження, що ґрунтується на порівнянні загальних та окремих правових аспектів застосування нормативних актів упродовж тривалого часу, може бути корисним для вітчизняної судової системи, адже з огляду на зростання рівня правової свідомості та обізнаності громадян у частині можливостей звернення до адміністративних судів за захистом своїх прав можемо спрогнозувати ситу-

ацію, коли положення Закону України «Про адміністративну процедуру» не виконуватимуться або неналежно виконуватимуться представниками органів публічної влади чи індивідами.

Результати та обговорення

Загальна характеристика правового регулювання адміністративно-процедурного законодавства в зарубіжних країнах

Одним із ключових завдань, які може вирішити законодавство про адміністративну процедуру, є підвищення ефективності виконання функцій і повноважень органів публічної влади та посадових осіб. Нове законодавство передбачає чіткі та визначені алгоритми й послідовності реалізації особою своїх прав, охоронюваних інтересів та встановлює дієві засоби протидії свавіллю, суб'єктивізму з боку службовців, які представляють відповідні органи публічної влади. Адміністративні процедури сприяють формуванню такого правового порядку, завдяки якому суб'єкт владних повноважень та індивід фактично та юридично зрівнюються у своїх правових позиціях під час виникнення між ними правових відносин. Це абсолютно інший вимір у правовому регулюванні, який є протилежним відносинам субординації, що були притаманні радянській добі. Однак, поки що, чинне вітчизняне процедурне законодавство, незважаючи на позитивні зміни, потребує свого вдосконалення. Тому на сьогодні формування законодавчого масиву та однорідної практики процедурної діяльності органів публічної адміністрації є нагальною потребою, а це реально можливо, враховуючи позитивний досвід розвинених країн світу.

Варто наголосити, що на рівні національного законодавства нормативний масив систематизовано шляхом проведення кодифікації. Такий підхід реалізовано в Іспанії, Польщі, Данії, Італії, Нідерландах тощо. Як зазначає у своєму дослідженні Д. В. Сущенко, «...у західних країнах кожна окрема держава застосовує різні моделі правового регулювання категорії адміністративної процедури, через що важко говорити щодо конкретних міжнародних правових положень у сфері адміністративних процедур. У більшості випадків у цих державах категорія адміністративної процедури законодавчо закріплена у формі кодексу, що охоплює всі адміністративні процедури (наприклад, за такою схемою сформовано законодавство Італії, Іспанії, Німеччини, Австрії тощо), і спеціальних процесуальних законів, які належать до відповідних сфер адміністрування (схоже законодавство в США, Франції, Великобританії, деяких Скандинавських країнах тощо)» [13, с. 89]. Доцільно зазначити, що прийняття кодифікованого нормативно-правового акта ознаменувало утворення окремої підгалузі адміністративного

права у більшості країн (мається на увазі тих, хто кодифікував наведене законодавство).

Проте не всі країни кодифікували процедурне законодавство. До прикладу французьке законодавство про адміністративні процедури є одним із найрозвинутіших, однак, окремі процедури врегульовано кількома нормативними актами: «Про доступ до адміністративних документів» (ним визначається механізм правового регулювання процедури доступу до інформації, що становить державну таємницю чи з обмеженим доступом); «Про мотивацію адміністративних актів» (стосується процедури і технології прийняття адміністративних актів та здійснення окремих процедурних дій); «Про захист громадських свобод під час використання інформаційних картотек» (визначено особливості реєстраційного провадження) та ін. [14, с. 36].

Варто наголосити, що наша держава обрала саме модель систематизації процедурного законодавства, що відповідає наявній практиці в європейських країнах. Такий підхід передбачає ухвалення загального акта про адміністративну процедуру із збереженням пріоритету спеціального законодавства та розглядається як основний варіант удосконалення. По суті, застосування саме такого варіанта правового регулювання адміністративних процедур зумовлено чималою кількістю чинників. Саме на названу модель орієнтують також документи м'якого права, ухвалені структурами Ради Європи та Європейського Союзу: Рекомендація СМ/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 р. державам-членам щодо доброго адміністрування [1] та Резолюція Європейського парламенту від 15 січня 2013 р. з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі [2]. Наприклад, в останньому документі передбачено, що «...загальний акт про адміністративну процедуру повинен містити універсальний набір принципів і окреслювати процедуру, яка застосовується як положення *de minimis*, якщо не існує *lex specialis*. Крім того, гарантії реалізації прав громадян, визначених у межах секторних інструментів (спеціальних нормативно-правових актів), не можуть передбачати меншої охорони, ніж гарантії, передбачені в загальному акті про адміністративну процедуру» [2].

На думку А. В. Школика, прийняття загального нормативно-правового акта – Закону України «Про адміністративну процедуру» має включати в себе низку елементів, які дають змогу чітко відмежовувати та застосовувати положення в інших галузевих сферах правовідносин. Науковець, зокрема, зазначає таке: «...передусім необхідно чітко визначитись, чи повинні бути "повні" винятки, тобто сфери правового регулювання (перелік яких, очевидно, не повинен бути численним), на які загальний акт про адміністративну процедуру взагалі

не поширюється. Досвід багатьох держав Європейського Союзу і, зокрема, Федеративної Республіки Німеччини та Республіки Польща, згідно з яким процедура застосування податкового законодавства регламентується окремим законодавчим актом, може бути використаний у цій частині, але не повинен розглядатись як аксіома. Цей варіант логічно передбачає, що всі сучасні стандарти адміністративної процедури повинні міститись і в окремому чи окремих спеціальних законодавчих актах, які можуть поєднувати норми матеріального та процедурного права» [4, с. 235].

Наведене вище твердження обумовлено специфічністю процедур податкового контролю та інших податкових процедур. Як приклад можемо навести процедури погашення податкового боргу, накладення арешту на рахунки платника податків, адміністративний арешт майна платника податків, притягнення до фінансової відповідальності за податкові правопорушення. Варто констатувати, що останній вид процедури неунормований, оскільки відсутня чітка процедурна форма доведення вини платника податків. Саме процедури податкового контролю є самостійним процедурним елементом податкового права, а останні зміни до Податкового кодексу України визначають необхідність перегляду підходів та формування спеціальної (процедурної) частини податкового законодавства.

Окремо слід наголосити, що більшість адміністративних процедур, передбачених чинним спеціальним законодавством (наприклад, обіг зброї серед цивільного населення, обіг наркотичних засіб та прекурсорів), не повною мірою відповідають загальним положенням, що визначені загальними правилами про адміністративну процедуру (Законом України). Вважаємо, що оновлене законодавство повинно містити відсильні норми, які чітко адресуватимуть правозастосовувача (інших суб'єктів, наділених адміністративно-процедурним правовим статусом) до конкретної процедури, визначеної галузевим законодавством. Це особливо стосується справ, які вирішуються адміністративним органом із власної ініціативи.

Наведена вище пропозиція має відображати не лише відсильну норму в Законі України «Про адміністративну процедуру», а й відповідне законодавство, яке поступово має бути приведене до загальних принципів та вимог, унормованих законодавцем. Лише за таких умов відсильна норма, сформована в Законі України «Про адміністративну процедуру», буде дієвою й забезпечить сталість та однорідність правозастосовної практики. У цьому контексті варто зацентувати увагу на досвіді Іспанії, в якій Закон про адміністративну процедуру має вищу юридичну силу порівняно з іншим спеціальним (галузевим) законодавством.

Зрозуміло, що така пріоритетність не зможе врахувати особливості галузевих правовідносин, тому процедурне законодавство України постійно оновлюватиметься.

Окремі приклади правового регулювання адміністративної процедури в зарубіжних країнах

Зміна адміністративно-процедурного законодавства є складною не лише для України. Досвід європейських країн показує, що після набрання чинності законами про адміністративну процедуру впродовж наступних п'яти років відбувалося приведення у відповідність спеціального законодавства із прийнятими законами про адміністративну процедуру. Однак можемо виокремити й важливу для такої ситуації тенденцію: гармонізація проходила повільно (наприклад, Західні Балкани). Чорногорія є однією з країн, на прикладі якої можемо побачити, що хоча процес відповідних змін формально завершився, однак трапляються приклади наявних невідповідностей законодавчої бази або в окремих процедурних нормах, які не приведені у відповідність та є вкрай обтяжливими для їх застосування як учасниками відповідних проваджень, так й органами публічної влади. Така ситуація виникла у зв'язку із тим, що гармонізація зосереджувалась лише на законах, оминаючи спеціальне законодавство, в якому часто містяться положення та норми, якими конкретизується діяльність адміністративних органів у своїй щоденній роботі під час здійснення тих чи інших адміністративних процедур.

Практика впровадження змін у країнах, які є членами ЄС, та Західних Балканах сформулювала такий постулат: без чіткого та визначеного процесу гармонізації загального законодавства зі спеціальним зростає ризик появи значної кількості невідповідностей та суперечностей. Тобто новаторські положення, що їх пропонує законодавець у новому, загальному законі, будуть неактивними з огляду на виникнення суперечностей з нормами, які визначені на рівні спеціального законодавства. І така реформа може перетворитися на імітацію змін у цій сфері.

Іншим прикладом може слугувати проведення змін адміністративно-процедурного законодавства у Сербії, які відбувались в інший спосіб. Так, у перехідних положеннях Закону про адміністративну процедуру передбачалася норма, якою вказувалося, що відповідні норми спеціального законодавства, що заходять у суперечність із нормами цього Закону, автоматично скасовувалися. Т. Лігі та А. Кмекл продовжують: «Доки спеціальне законодавство не буде гармонізовано з центральним законом, учасники провадження, які хочуть, щоб адміністрація застосовувала принципи або положення загального закону, змушені звертатися зі скаргою до відповідного

органу всередині адміністрації або до суду, оскільки адміністративний орган, який здійснює адміністративну процедуру, зазвичай керується нормами спеціального законодавства. Неefективний порядок оскарження також нівелює реформаторські положення, якщо вони передбачені лише як загальні принципи в законі про адміністративну процедуру. Навіть якщо положення, які суперечать новим нормам, вважаються нечинними, автоматичне скасування може залишити прогалини або невизначеність у законодавчій базі, а цього можна уникнути завдяки добре продуманій гармонізації» [15, с. 70].

У Німеччині процедури в галузевих правовідносинах урегульовані спеціальним законодавством. Наприклад, у сфері податково-правового регулювання прийнято Закон про податкові процедури. Причому означений нормативно-правовий акт з'явився набагато раніше аніж законодавство про загальні адміністративні процедури, що вказує на врахування німецьким законодавцем особливостей конкретних правовідносин [16, с. 112]. Попри наявність загального та спеціальних (галузевих) нормативно-правових актів наукова спільнота Німеччини, як і практики (Уряд), дещо скептично ставилися до систематизації процедурного законодавства та врахування позитивного зарубіжного досвіду. Наприклад, зазнала сумніву ефективність здійснення адміністративних процедур у США та Австрії [17, с. 945].

Нині законодавство про адміністративну процедуру Німеччини запозичене у вітчизняну практику. Йдеться про підхід, за якого адміністративні процедури мають зовнішній вияв (зовнішню спрямованість діяльності публічної адміністрації). Поза межами регулювання наведеного Закону Німеччини «Про адміністративну процедуру» залишилися положення щодо: внутрішньо спрямованих рішень та дій суб'єктів публічного адміністрування, орієнтованих на виконання ієрархічно підпорядкованими органами або публічними службовцями; зовнішньо спрямованих дій суб'єктів публічного адміністрування, які не тягнуть правових наслідків (фактичних або ж реальних дій); укладення за участю суб'єктів публічного адміністрування договорів, які регламентуються приватним і передусім цивільним правом; нормативно-правових актів, що ухвалюються суб'єктами публічного адміністрування у випадках надання законом або ж делегування такого повноваження.

Разом із наведеним, як вже зазначалося, гостро стоїть питання застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру». Більше того, означена проблематика актуалізується в контексті розуміння правозастосувачем (національними судами) норм наведеного законодавчого акта. На нашу думку, сталість та ефективність відповідної практики застосування

положень цього Закону можуть бути досягнуті лише спільними зусиллями представників публічної адміністрації та суддями (адміністративних судів).

Як наголошують автори документа Т. Лігі та А. Кмекл «Реалізація законів про загальну адміністративну процедуру в країнах Західних Балкан» SIGMA № 62, «у разі виявлення системних проблем щодо адміністративних процедур (зокрема, значна частина скарг, задоволених адміністрацією чи судом) можуть бути запроваджені служби підтримки з адміністративних питань для окремих процедур, якщо вони є особливо проблематичними, або централізовані, тобто для всієї адміністрації. Посадовці суб'єктів розгляду скарг або міністерств, до сфери відання яких належить закон про адміністративну процедуру, можуть бути призначені для надання такої допомоги на умовах повної або часткової зайнятості, залежно від обсягу запитів. Північна Македонія має успішний приклад створення такої служби підтримки як централізованої служби при Міністерстві інформаційного суспільства та адміністрування після прийняття закону про адміністративну процедуру з метою надання рекомендацій для гармонізації спеціального законодавства та відповідей на питання щодо застосування закону. Якщо виклики виникають лише в окремих процедурах, галузеві служби підтримки, напевно, будуть ефективнішими, оскільки можуть бути більш спеціалізованими» [15, с. 83–84].

На нашу думку, одним із способів формування якісних та чітких рекомендацій може стати діяльність консультативно-дорадчих органів (громадських рад), які створені фактично при кожному органі виконавчої влади. Вони можуть проводити аналіз практики застосування норм Закону відповідним органом влади та пропонувати способи вирішення виниклих на практиці проблем [18, с. 193].

Висновки

Варто наголосити на тому, що Україна обрала модель систематизації адміністративного процедурного законодавства, якою передбачено прийняття загального акта про адміністративну процедуру із збереженням пріоритету спеціального законодавства. Наведений підхід відповідає ухваленим інституціями Ради Європи та ЄС рекомендаціям, зокрема Рекомендації СМ/Рес(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 р. державам-членам щодо доброго адміністрування та Резолюції Європейського парламенту від 15 січня 2013 р. з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі. Запропоновані в останньому документі вимоги щодо загального акта про адміністративну процедуру стосовно наявності в ньому загального переліку принципів та визначення,

в загальному, адміністративної процедури знайшло своє відображення в новому Законі України «Про адміністративну процедуру».

Вважаємо, у подальшому потрібно зосередити увагу на формуванні однорідної правозастосовної практики, що обумовлюється єдиним підходом до тлумачення норм процедурного законодавства. На початковому етапі варто налагодити комунікацію представників (посадових осіб) адміністративних органів та суддів адміністративних судів з метою проведення заходів, у ході яких слід зосередитися на ключових положеннях, нормах, що не реалізуються на практиці, та встановити причини таких випадків.

Окремо потрібно констатувати, що порушена проблематика є складною та комплексною, отже, невисвітлені питання розкриватимуться в наступних наукових публікаціях.

Список використаних джерел

- [1] Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007. URL: <https://www.refworld.org/docid/5a4cac754.html> (last accessed: 02.12.2023).
- [2] European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_EN.html (last accessed: 02.12.2023).
- [3] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 29.11.2023).
- [4] Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 417 с.
- [5] Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 25.11.2023).
- [6] Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2022. № 69. С. 229–236. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.39>.
- [7] Bolgar O., Kovbas I. State registration in the mechanism of administrative and legal regulation. *Baltic Journal of Economic Studies.* 2022. Vol. 8, No. 2. P. 29–35. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-2-29-35>.
- [8] Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права.* 2009. № 3. С. 8–14. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22601>.
- [9] Коломоєць Т. О. Врегулювання відносин подання приватною особою заяви «із недоліками» у Законі України «Про адміністративну процедуру» як крок на шляху запобігання корупції у сфері публічного адміністрування. *Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу* : збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу (м. Харків, 17 берез. 2023 р.). Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2023. С. 91–94.

- [10] Колпаков В. К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 236–238. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prukr_2018_2_4 (дата звернення: 25.11.2023).
- [11] Kovbas I. Administrative procedure: theory, current state of legislative support, prospects of development. *Human rights and public governance in modern conditions : Scientific monograph. Riga, Latvia : «Baltija Publishing»*. 2023. P. 181–189. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-320-0-14>.
- [12] Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28–43. URL: <https://doi.org/10.33498/louc-2021-10-028>.
- [13] Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 211 с.
- [14] Теличко М. В. Адміністративні процедури та їх роль в інституті державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2014. Вип. 35. С. 33–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2014_35_6 (дата звернення: 25.11.2023).
- [15] Ligi T., Kmecl A. Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans. *SIGMA Papers*. 2021. No. 62. 92 p. <https://doi.org/10.1787/e5162057-en>.
- [16] Пуделька Й. Порівняльно-правовий аналіз адміністративних процедур при вирішенні податкових спорів (на прикладі Німеччини та України) : дис. ... д-ра філософії : 081 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2020. 219 с.
- [17] Pünder H. German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational jus commune proceduralis in administrative law. *International Journal of Constitutional Law*. 2013. Vol. 11, issue 4. P. 940–961. <https://doi.org/doi:10.1093/icon/mot045>.
- [18] Kovbas I., Koval M., Petrovska I., Krainii P., Kotsan-Olynets Yu. Problematic aspects of regulatory consolidation of administrative legal personality of public councils. *JUS Rivista di Scienze Giuridiche*. 2023. Vol. 9, issue 2. P. 192–205. URL: <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-problematic-aspects-of-regulatory-consolidation-of-administrative-legal-personality-of-public-councils-6262.html> (last accessed: 02.12.2023).

References

- [1] Recommendation CM/Rec of the Committee of Ministers to member states on good administration (June 20, 2007). Retrieved from <https://www.refworld.org/docid/5a4cac754.html>.
- [2] Resolution of the European Parliament (2012/2024(INL) "Recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union". (January 15, 2015). Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-20130004_EN.html.
- [3] Law of Ukraine No. 2073-IX "On Administrative Procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
- [4] Shkolyk, A.M. (2021). *Administrative-procedural legislation in Ukraine: formation and systematization*. Doctoral Thesis. Zaporizhzhia: Zaporizhzhia National University.

- [5] Constitution of Ukraine. (June 28, 1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
- [6] Boyko, I. (2022). The role and significance of administrative procedure in public administration. *Scientific Journal of Uzhhorod National University. Series: Law*, 69, 229-236. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.39>.
- [7] Bolgar, O., & Kovbas, I. (2022). State registration in the mechanism of administrative and legal regulation. *Baltic Journal of Economic Studies*, 8(2), 29-35. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-2-29-35>.
- [8] Averyanov, V. (2009). The significance of administrative procedures in reforming administrative law. *Journal of Kyiv University of Law*, 3, 8-14. Retrieved from <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22601>.
- [9] Kolomojets, T.O. (2023). Regulating relations of submission of an application "with deficiencies" by a private person in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" as a step towards preventing corruption in the field of public administration. In *Transformation of Legislation in Martial Law and Post-War Period: Collection of abstracts and reports from the materials of the roundtable*. (pp. 91-94). Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
- [10] Kolpakov, V. (2018). Administrative judiciary: correlation with administrative procedure and the subject of administrative law. *Law of Ukraine*, 2, 236-238. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/prukr_2018_2_4.
- [11] Kovbas, I. (2023). Administrative procedure: theory, current state of legislative support, prospects of development. In *Human rights and public governance in modern conditions*. Riga, Latvia: Baltija Publishing. (pp. 181-189). <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-320-0-14>.
- [12] Tymoshchuk, V. (2021). Theoretical and practical challenges in establishing a universal administrative procedure in Ukraine. *Law of Ukraine*, 10, 28-43. <https://doi.org/10.33498/louu-2021-10-028>.
- [13] Sushchenko, D. (2018). *Administrative procedures in Ukraine and European countries: comparative-legal aspect*. Ph.D. Thesis. Zaporizhzhia: Zaporizhzhia National University.
- [14] Telychko, M. (2014). Administrative procedures and their significance for state registration of real rights to immovable property and their encumbrances. *Relevant Issues of Improving the Current Legislation of Ukraine*, 35, 33-42. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2014_35_6.
- [15] Ligi, T. & Kmecl, A. (2021). *Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans, SIGMA Papers*, 62, 92. <https://doi.org/10.1787/e5162057-en>.
- [16] Pudelka, Y. (2020). *Comparative-legal analysis of administrative procedures in resolving taxation disputes (on the example of Ukraine and Germany)*. Doctoral Thesis. Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
- [17] Pünder, H. (2013). German administrative procedure in a comparative perspective: observations on the path to a transnational jus commune proceduralis in administrative law. *International Journal of Constitutional Law*, 11(4), 940-961. <https://doi.org/doi:10.1093/icon/mot045>.
- [18] Kovbas, I., Koval, M., Petrovska, I., Krainii, P., & Kotsan-Olynets, Yu. (2023). Problematic aspects of regulatory consolidation of administrative legal personality of public councils. *JUS Rivista di Scienze Giuridiche*, 9(2), 192-205. Retrieved from <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-problematic-aspects-of-regulatory-consolidation-of-administrative-legal-personality-of-public-councils-6262.html>.

Ігор Васильович Ковбас

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
58012, вул. Коцюбинського 2, Чернівці, Україна
e-mail: ig.kovbas@chnu.edu.ua
ORCID 0000-0001-7039-1586

Павло Іванович Крайній

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри публічного права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
58012, вул. Коцюбинського 2, Чернівці, Україна
e-mail: p.krainiy@chnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-1263-9392

Igor V. Kovbas

Doctor of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
58012, 2 Kotsyubynsky Str., Chernivtsi, Ukraine
e-mail: ig.kovbas@chnu.edu.ua
ORCID 0000-0001-7039-1586

Pavlo I. Krainii

Ph.D. in Law,
Assistant Lecture Department of Public Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
58012, 2 Kotsyubynsky Str., Chernivtsi, Ukraine
e-mail: p.krainiy@chnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-1263-9392

Рекомендоване цитування: Ковбас І. В., Крайній П. І. Адміністративна процедура за законодавством України та окремих зарубіжних країн (порівняльно-правове дослідження). *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 93–110. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292358>.

Suggested Citation: Kovbas, I.V., & Krainii, P.I. (2023). Administrative Procedure under the Legislation of Ukraine and Certain Foreign Countries (Comparative Legal Study). *Problems of Legality*, 163, 93-110. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292358>.

Статтю подано / Submitted: 20.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 05.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023