

Адміністративні процедури: оновлення правового регулювання

Осадчий А. Ю.¹

Опубліковано	Секція	УДК
28.02.2024	Освіта/Педагогіка	342.9

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12514405>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті наголошено, що адміністративні процедури слід розуміти як порядок реалізації правових форм публічного адміністрування. Підкреслено, що право адміністративних процедур, як інститут загального адміністративного права, об'єднує норми, що стосуються усього масиву або більшості адміністративних процедур. Зазначено, що норми, якими встановлено конкретні процедури, або особливості розгляду і вирішення певних адміністративних справ у загальній адміністративній процедурі, належатимуть тим правовим інститутам, у тому числі й інститутам інших галузей права, на реалізацію приписів яких вони спрямовані. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, якими врегульовано особливості реалізації прав та обов'язків суб'єктів публічної адміністрації у процедурних правовідносинах, у тому числі в електронній формі через інформаційно-комунікаційні системи.

Ключові слова: публічне адміністрування; адміністративні процедури; загальна адміністративна процедура; адміністративно-процедурне право; право адміністративних процедур; цифровізація.

Administrative procedures: update of legal regulation

Abstract. Improving the effectiveness of public administration, including the implementation of the rights and obligations of individuals and legal entities, is inextricably linked to the improvement of its legal regulation. This requires an appropriate level of theoretical understanding of legal phenomena and processes in this field. In particular, it involves the formation of a revised concept of legal procedures in public administration as an intrinsic form of this type of public authority activity. The lack of a system of theoretical views on such procedures, which are mostly referred to by administrative law scholars as administrative procedures, has been one of the key factors delaying the adoption of the

¹ кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права, Національного університету «Одеська юридична академія»

fundamental legislative act on administrative procedures for over twenty years. This delay persisted despite the fact that the subject matter of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" is rather "truncated," not covering the entire array of legal procedures that ensure the implementation of public administration.

The issues of administrative procedures and their legal regulation have been studied by such scholars as I.V. Boyko, S.G. Bratel, I.O. Kartuzova, S.V. Kivalov, O.I. Mykolenko, O.M. Soloviova, V.P. Tymoshchuk, A.A. Sharaya, A.M. Shkolyk, and others. However, these studies primarily focused on the general administrative procedure and did not cover the entire range of procedural legal relations in public administration.

The purpose of the research is to reveal the peculiarities of the legal regulation of administrative procedures in connection with the recent adoption of a number of legislative acts, which regulate, in particular, the general administrative procedure, the procedure for administrative rule-making, the basis for the implementation of administrative procedures in digital form, and so on.

The article emphasizes that administrative procedures should be understood as the procedure for implementing legal forms of public administration. It is emphasized that the law of administrative procedures, as an institution of general administrative law, unites norms concerning the entire range or most of administrative procedures. It is noted that the norms that establish specific procedures, or features of consideration and resolution of certain administrative cases in the common administrative procedure, will belong to those legal institutes, including institutes of other branches of law, on the implementation of whose prescriptions they are aimed. The main regulatory legal acts, which regulate the specifics of the implementation of the rights and obligations of public administration subjects in procedural legal relations, including in electronic form through information and communication systems, have been analyzed.

Key words: public administration; administrative procedures; common administrative procedure; administrative procedural law; the law of administrative procedures; digitalization.

Вступ

Постановка проблеми. Підвищення ефективності публічного адміністрування, зокрема й при забезпеченні реалізації прав та виконанні обов'язків фізичних та юридичних осіб, нерозривно пов'язано з удосконаленням його правового регулювання. Наведене потребує відповідного рівня теоретичного пізнання правових явищ та процесів у цій царині. Зокрема, йдеться про формування оновленої концепції правових процедур публічного адміністрування як внутрішньої форми буття цього різновиду публічно-владної діяльності. Так, саме відсутність адекватної сучасним реаліям системи теоретичних поглядів щодо таких процедур, які адміністративістами здебільшого позначаються як адміністративні процедури, виступала одним із визначальних чинників, через які ухвалення базового законодавчого акта про адміністративні процедури тривало понад двадцять років. Це навіть при тому, що за своїм предметом регулювання Закон України «Про адміністративну процедуру» є доволі «усіченим», таким що не охоплює усього масиву правових процедур, якими забезпечується реалізація публічного адміністрування.

Оцінка стану літератури. Проблематика адміністративних процедур та їх правового регулювання досліджувалася в роботах таких науковців, як І.В. Бойко, С.Г. Братель, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, О.І. Миколенко, О.М. Соловійова, В.П. Тимошук, А.А. Шарая, А.М. Школик та інших. Проте, зазначені дослідження стосувалися,

здебільшого, загальної адміністративної процедури та не охоплювали увесь масив процедурних правовідносин у публічному адмініструванні.

Мета дослідження – розкриття особливостей правового регулювання адміністративних процедур у зв'язку з ухваленням останнім часом низки законодавчих актів, якими врегульовано, зокрема, загальну адміністративну процедуру, процедуру адміністративної правотворчості, підґрунтя для реалізації адміністративних процедур у цифровій формі тощо.

Результати

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний стан правового регулювання публічного адміністрування дозволяє зробити висновок, що реалізація його правових форм у переважній більшості випадків відбувається саме через процедурні правовідносини. Наведене стосується як реалізації зовнішніх функцій суб'єктів публічної адміністрації у їх правових формах так і реалізації внутрішньо-організаційної діяльності у самій публічній адміністрації (адміністративний менеджмент). При цьому, категорія адміністративних процедур є відносно новою для науки адміністративного права та такою, що не набула сталого змістовного навантаження. Фахова дискусія щодо цієї категорії здебільшого зосереджена на тих процедурах, які стосуються виконання зовнішніх функцій органів публічного адміністрування та пов'язані з вирішенням питань про права, свободи інтереси фізичних та юридичних осіб у конкретних життєвих ситуаціях. Окреслений підхід до розуміння адміністративних процедур на теперішній час є достатньо поширеним серед адміністративістів [1, с. 7] та віднайшов своє закріплення у Законі України «Про адміністративну процедуру».

Натомість, можна констатувати, що серед адміністративістів відсутні принципові заперечення процедурної природи правотворчої діяльності публічної адміністрації, так само як і необхідності процедурного забезпечення діяльності внутрішньо-організаційного характеру у публічному адмініструванні. Усі згадані правові процедури мають спільну природу, що обумовлена, насамперед, їхньою належністю до сфери публічного адміністрування, поєднані спільними засадами та закономірностями. До того ж і суто лексично словосполучення «адміністративні процедури» доволі вірно вказує на їх зв'язок із публічним адмініструванням у цілому, а не лише з його частиною. Тому надалі будемо вести мову про адміністративні процедури як порядок реалізації форм публічного адміністрування, який охоплює як зовнішньо- так і внутрішньо-організаційну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що регламентують як порядок прийняття нормативно-правових актів публічного адміністрування, так і реалізацію інших його правових форм. Саме такий підхід до розуміння змісту адміністративних процедур послідовно обстоюється представниками одеської школи адміністративного права [2, 3, 4, 5, 6] та знаходить свій розвиток у наукових працях й інших вітчизняних адміністративістів [7].

Протягом останнього часу відбулися суттєві зміни у правовому регулюванні усього масиву адміністративних процедур, насамперед через прийняття базових законодавчих актів, якими регулюються процедурні правовідносини у публічному адмініструванні - Закону України «Про адміністративну процедуру» та Закону України «Про правотворчу діяльність» (у тій його частині, яка стосується прийняття підзаконних нормативно-правових актів). Подальша систематизація законодавства про адміністративні процедури передбачає переробку великого масиву нормативно-правових актів із різним вмістом норм, якими регулюються адміністративні процедури, з метою імплементації положень наведених загальних законодавчих

актів у нормативно-правових актах, якими конкретизуються певні особливості діяльності окремих суб'єктів публічного адміністрування в окремих сферах.

Правове регулювання адміністративних процедур відбувається з урахуванням їх цифровізації. Цифрова трансформація суспільних відносин зачіпає різні сфери буття сучасного суспільства, в тому числі й відносини стосовно реалізації публічної влади, зокрема через здійснення публічного адміністрування. Наведене зумовлює потребу в адаптації відповідних правових інститутів, у тому числі й адміністративних процедур, до суспільних відносин які складаються із застосуванням цифрових технологій. Неможливо не погодитися з тим, що «модифікуючи способи взаємодії між сторонами публічно-владних відносин, цифровізація впливає на змістовне наповнення адміністративної процедури» [8, с. 136]. При цьому, адміністративні процедури в електронній формі, зберігаючи своє призначення щодо впорядкування реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування у правових формах, забезпечують через використання інформаційно-комунікаційних технологій фактичну поведінку суб'єктів відповідних правовідносин, у межах якої реалізуються їхні суб'єктивні права та юридичні обов'язки (фактичний зміст правовідносин).

Нормативним підґрунтям процедурних відносин у цифровій формі виступають як правові акти, що визначають загальні засади правових відносин у цифровій формі, так і спеціальні правові акти, якими регламентовано адміністративні процедури або деякі особливості розгляду адміністративних справ, зокрема у цифровій формі. До першої групи можна віднести Закон України «Про електронні комунікації» від 16.12.2020 р., яким визначено основи державної політики у сферах передавання та/або приймання інформації незалежно від її виду або типу у вигляді електромагнітних сигналів за допомогою технічних засобів електронних комунікацій та радіочастотного спектра, а також права, обов'язки та відповідальність фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у відповідній діяльності або користуються електронними комунікаційними послугами. Правові відносини, які виникають при наданні послуг з надання будь-яких технічних та програмних засобів або інших компонентів інформаційної (автоматизованої) системи, які доступні за допомогою технології хмарних обчислень, такі як процесорний час (обчислювальна потужність), місце в сховищах даних, обчислювальні мережі, бази даних і комп'ютерні програми, а також особливості використання хмарних послуг органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, державними підприємствами, установами та організаціями, суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами, яким делеговані такі повноваження, врегульовано Законом України «Про хмарні послуги» від 17.02.2022 р. Засади створення та функціонування інформаційно-комунікаційних систем, що забезпечують збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення електронних даних та надання відповідної інформації визначено Законом України «Про публічні електронні реєстри» від 18.11.2021 р. Відносини у сферах електронної ідентифікації, як використання ідентифікаційних даних особи в електронній формі, які однозначно визначають фізичну, юридичну особу або уповноваженого представника юридичної особи та надання електронних довірчих послуг, що надаються для забезпечення електронної взаємодії двох або більше суб'єктів, врегульовано Законом України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. Основним законодавчим актом, що встановлює засади електронного документообігу як сукупності процесів створення, оброблення, правлення, передавання, одержання,

зберігання, використання та знищення документів, інформацію в яких зафіксовано у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа (електронні документи), які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів та використання електронних документів, є Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. Відносини у сфері діяльності, що спрямована на запобігання несанкціонованим діям щодо інформації в інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних системах, урегульовано Законом України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» від 05.07.1994 р. Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. визначено правові та організаційні основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі (кібербезпека) та повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки. Правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, зокрема й відносини з обробки персональних даних, яка здійснюється повністю або частково із застосуванням автоматизованих засобів, урегульовано Законом України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р.

До нормативних актів, якими врегульовано безпосередньо цифрову форму процедурних відносин у публічному адмініструванні, належить, зокрема, Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021 р., яким визначено засади надання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, послуг (у тому числі адміністративних) із використанням інформаційно-комунікаційних систем. Положення щодо надання адміністративних послуг в електронній формі містяться також у Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р., ст. 17 якого передбачено надання адміністративних послуг в електронній формі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, який виступає також офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг. Слід окремо зазначити, що основний законодавчий акт, яким регламентовано відносини суб'єктів публічного адміністрування з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, – Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р., вже було розроблено з урахуванням впливу цифровізації, що знайшло вияв у закріпленні можливості використання інформаційно-комунікаційних технологій на будь-якій стадії адміністративного провадження [9].

Систематизація законодавства про адміністративні процедури у свою чергу поживає дискусію щодо місця норм, якими визначаються адміністративні процедури, у системі права. У науці адміністративного права це питання залишається дискусійним та малодослідженим. А.М. Школик, характеризуючи існуючий стан розвитку адміністративно-процедурного права, зазначає, що воно «до цього часу залишається на етапі становлення, а також предметом наукової дискусії, що нерідко переходить у полеміку серед вітчизняних адміністративістів.

Адміністративно-процедурне право (або ж право адміністративних процедур) у кращому разі вважають підгалуззю адміністративного права, переважно ж – його інститутом або взагалі його «забувають» у навчальних програмах українських університетів» [10, с. 31].

При виокремленні адміністративно-процедурного права як підгалузі у межах адміністративного права у спеціальній літературі наголошується на тому, що норми цієї підгалузі пронизують практично усі суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом [2, с. 23], звертається увага на тісний зв'язок матеріальних та процедурних адміністративних норм [11, с. 28], вказується на його сутність, місце і роль [12, с. 174], констатується трансформація у підгалузь внаслідок суттєвого розширення предмета правового регулювання за рахунок появи нових суспільних відносин [13, с. 60].

При розгляді адміністративно-процедурного права як інституту адміністративного права звертається увага на центральне місце цього інституту в системі цієї галузі права [14, с. 139], стверджується про притаманність йому загальних рис інституту права, як-то: «видова однорідність (хоча це спірно) соціального змісту; відносна нормативна самостійність; стійкість і автономність функціонування (але на іншому рівні, ніж галузь права; інститут є її підсистемою); відособленість від інших інститутів права; специфічність засобів правового регулювання; наявність у змісті загальних положень і єдиних принципів; формування загальних понять у власних межах» [15, с. 141].

Вбачається, що останнє твердження в цілому вірно описує місце адміністративно-процесуального права у системі права, проте потребує певної деталізації з урахуванням специфіки регулювання численних процедурних відносин у публічному адмініструванні. Реалізація повноважень суб'єктів публічної адміністрації забезпечується значною кількістю адміністративних процедур, відмінних як за змістом так і за деталізацією. Суттєвим кроком на шляху до уніфікації діяльності суб'єктів публічного адміністрування щодо розгляду і вирішення адміністративних справ стало набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», яким запроваджено загальні принципи і правила для їх вирішення (загальна адміністративна процедура). Проте, навіть запровадження загальної адміністративної процедури не виключає існування великого масиву спеціальних правил, які відображають специфіку стосовно розгляду тих чи інших різновидів адміністративних справ. Такі особливості обумовлюються, насамперед, специфікою самих питань, для вирішення яких вони призначені та тими правовими нормами та інститутами, реалізація яких і дозволяє суб'єктам публічного адміністрування здійснювати свій владно-організуючий вплив на конкретні життєві ситуації.

Наведена детермінованість процедурних норм дозволяє зробити висновок про похідний характер значної кількості норм, якими встановлено як відповідні процедури, так і особливості загальної адміністративної процедури, від правових інститутів та норм, на реалізацію приписів яких у відповідних правових формах спрямовано адміністративні процедури та тісний зв'язок між згаданими нормами. Отже, можна погодитися, що «адміністративне право й адміністративні процедури є невіддільними один від одного елементами, які відображають двоєдину структуру, що втілює, відповідно, форму та зміст. Фактично процедура є структурним оформленням прийнятих рішень норм матеріального права» [16, с. 59]. Усі ці правові норми «настільки тісно переплетені між собою в механізмі правового регулювання, що відрив їх одне від одного вважається не просто недоцільним, а й неможливим» [2, с. 24].

При цьому, норми, які визначають адміністративні процедури, належать не тільки до різних інститутів галузі адміністративного права, а й можуть мати іншу галузеву належність. Враховуючи зазначене, цілком обґрунтованим є розгляд як різновиду адміністративних процедур, наприклад, процедур із відміни (скасування) адміністративних актів у сфері оподаткування [17, с. 109]. До таких процедурних норм належать, також і правила, якими врегульовано процедуру адміністративного оскарження платниками податку рішень відповідних контролюючих органів, що визначена Податковим кодексом України (ст. 56). Пояснюється це тим, що хоча в регулюванні відносин публічного адміністрування, у тому числі й процедурних, провідна роль належить галузі адміністративного права, публічне адміністрування перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей.

З огляду на наведене слід критично ставитися до об'єднання усіх процедурних норм у межах адміністративно-процедурного права як складової (підгалузі або інституту) галузі адміністративного права. Вбачається, що вести мову про адміністративно-процедурне право слід тільки як про сукупність загальних норм та правил, що стосуються усього масиву або більшості адміністративних процедур. Саме ці норми й складатимуть адміністративно-процедурне право (право адміністративних процедур), як складову галузі адміністративного права, його інститут. Виходячи із загальноприйнятого у праві виокремлення двох частин адміністративного права - загальної та особливої, право адміністративних процедур виступатиме інститутом саме загального адміністративного права [18, с. 33].

Натомість норми, якими встановлено конкретні процедури, або особливості розгляду і вирішення певних адміністративних справ у загальній адміністративній процедурі, належатимуть тим правовим інститутам, у тому числі й інститутам інших галузей права, на реалізацію приписів яких вони спрямовані.

Висновки. Слід критично ставитися до об'єднання усіх процедурних норм у межах адміністративно-процедурного права як інституту адміністративного права. Вбачається, що вести мову про адміністративно-процедурне право слід тільки як про сукупність загальних норм та правил, що стосуються усього масиву або більшості адміністративних процедур. На даному етапі систематизація законодавства про адміністративні процедури пов'язана з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» та Закону України «Про правотворчу діяльність» та подальшою імплементацією їх положень у низці інших, у тому числі підзаконних актів, а також із прийняттям великого масиву нормативно-правових актів з метою адаптації адміністративних процедур до суспільних відносин які складаються із застосуванням цифрових технологій.

Список використаних джерел

1. Бойко І.В. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова ; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
2. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. 288 с.
3. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 202 с.
4. Фоміч Г.Ю. Адміністративні процедури у публічній службі України : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 224 с.
5. Osadchy I. A., Zakalenko O. V. Administrative procedures: essence and varieties / Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. p. 131-145

6. Большакова О.В., Закаленко О.В. Класифікація як метод наукового дослідження адміністративних процедур: поняття, мета, застосування. JURIS EUROPENSIS SCIENTIA. 2021. Вип. 3. С. 61-66.
7. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2020. 306 с.
8. Бойко І.В., Соловійова О.М., Ченереллі А. Цифровізація адміністративної процедури як спосіб забезпечення права на належне адміністрування // Права людини в умовах цифрової трансформації суспільства : монографія / Д.В. Лученко, О.В. Капліна, В.Я. Настюк та ін. ; за ред. проф. Д.В. Лученка. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 127–148.
9. Соловійова О. Цифровізація адміністративної процедури: сучасний стан і перспективи розвитку. URL: https://uplan.org.ua/analytics/tsyfrovizatsiia-administrativnoi-protsedury-suchasnyi-stand-i-perspektyvy-rozvytku/?fbclid=IwAR2vkIV-L2NWxAcRfJHvVLQuPwi8PCE-ltHRdZvAE80qyQr9FUirQ8xEsE_aem_AZlGQ5jpymlsme6UMXEqr8OFFPe8176gnVLWVcEvnq19CHvQQZjp7RlA9uFIyMgU3Cco.
10. Школик А.М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. Lex portus : юридичний науковий журнал. 2017. № 5 (7). С. 30–40.
11. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис ... док. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.
12. Шарая А.А. Адміністративно-процедурне право як підгалузь адміністративного права. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 2. С. 171-175. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2019/47.pdf
13. Колпаков В.К., Шарая А.А., Галіцина Н.В. «Адміністративна процедура» як базова категорія для з'ясування сутності адміністративно-процедурного права. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2021. Том 32 (71). № 4. С. 55-62.
14. Бойко І.В. Зміст і структура навчальної дисципліни «Загальна адміністративна процедура» / Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (27 червня 2022 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2022. С. 138-144.
15. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловійова О.М. Адміністративна процедура як інститут адміністративного права. Питання адміністративного права. Кн.2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 140–150.
16. Братель С.Г. Місце адміністративної процедури в структурі права. Вісник Запорізького національного університету. 2015. № 1 (I). С. 57-63.
17. Пуделька Й. Порівняльно-правовий аналіз адміністративних процедур при вирішенні податкових спорів (на прикладі Німеччини та України). : дис. ... д-ра філософії. Харків, 2020. 206 с.
18. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.