

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.48>

Малетич М.М.

кандидат юридичних наук

РОЗВИТОК ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Актуальність дослідження розвитку функцій адміністративної процедури в сучасному правовому просторі обумовлена не достатнім запровадженням ключових стандартів європейської адміністративної процедури у вітчизняній правотворчій та правозастосовній практиці діяльності. Розвиток системи адміністративного законодавства в Україні забезпечується ґрунтуючись на системному підході до розробки та впровадження нормативно-правових актів, які переважною мірою мають інноваційний характер та спрямовані на встановлення нового типу владо-відношень в системі виконавчої влади та за участі органів місцевого самоврядування.

Системний розвиток адміністративного законодавства є необхідною умовою забезпечення ефективного правового механізму реалізації та захисту прав людини в сфері виконавчої влади [1]. На виконання означеного завдання з 1991 року на державному рівні впроваджено низку стратегічних, програмних, концептуальних та законодавчих актів, зміст яких розкриває демократичні засади взаємодії органів публічної влади та громадян, юридичних осіб, різних колективних утворень.

Метою цієї статті є огляд сучасних функцій адміністративної процедури та проблемних аспектів їх розвитку та запровадження у вітчизняному законодавстві, правотворчій та правозастосовній практиці діяльності. Основними завданнями статті визначені: характеристика розвитку адміністративно-процедурного сегменту адміністративного законодавства в європейських країнах та Україні на новітньому етапі, врахування у ньому вимог належної адміністрації, зокрема, щодо повідомлення та строків прийняття адміністратив-

них рішень; формулювання пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства та правозастосовної практики з урахуванням окремих вимог концепції належної адміністрації, що становить серцевину європейського адміністративно-процедурного законодавства. Серед наступних напрямів розвідок слід відмітити дослідження змісту та напрямів реалізації публічно-сервісного та консультативного сегментів адміністративно-процедурного законодавства з урахуванням європейських стандартів діяльності публічної адміністрації в умовах цифровізації обслуговування приватних осіб та дистанційного забезпечення реалізації функцій виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-процедурний сегмент адміністративного законодавства розвивається динамічно, з застосуванням позитивного європейського досвіду обслуговування, консультування та інформування приватних осіб, який був обґрунтований у спеціальних юридичних дослідженнях відомих європейських організацій: Європейського Союзу, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Ради Європи, Організації з економічного співробітництва та розвитку, Європейського інституту публічної адміністрації [2-3].

Серед них широкого застосування в Україні отримали теоретичні розвідки, спрямовані на формування самостійного інституту адміністративних процедур в системі галузі адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права. Такий підхід виважений та обґрунтований важливістю самостійного статусу означеної підсистеми адміністративного права як галузі права та галузі законодавства, чим забезпечується єдність застосовуваних

підходів як з методологічної, так і з практичної точок зору.

Безумовно позитивним прикладом розвитку функцій адміністративних процедур в правовій системі України та системі законодавства слід визнати їх екстраполяцію на найважливіші суспільні відносини в публічно-правовій сфері [4], де окремих громадян виступає заявником щодо реалізації гарантованого йому Конституцією та законами України суб'єктивного права на отримання певного виду публічної, в т.ч. адміністративної, податкової послуги, а також пов'язаних з ними консультативних процедур, заходів з інформування громадян, їх колективних утворень, громадськості в цілому.

Впродовж останніх десяти років в системі адміністративного законодавства України тривала розробка самостійного кодифікованого акту адміністративного законодавства – проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, а впродовж останніх чотирьох років особлива увага приділялася розробці скороченої його версії у форматі спеціального закону.

Означені розробки українських громадських організацій із залученням представників наукового та викладацького середовища не досить повною мірою відтворили сучасні функції адміністративної процедури, які потребують оновлення та перегляду концептуальних засад їх застосування, виходячи з концепції належної адміністрації, впроваджені європейською практикою в наднаціональних та національних адміністративних провадженнях.

Розвиток функцій адміністративних процедур вже не може бути обмежений рамками окремого закону, їх реалізація забезпечується не тільки конституційними положеннями та встановленим судовим порядком захисту порушених суб'єктивних прав приватних осіб, але й, що дуже важливо для забезпечення сумісності адміністративних проваджень європейських країн, недотримання вимог щодо їх форми, змісту, порядку реалізації, є підставою для реагування наднаціональними

органами, що здійснюють нагляд за здійсненням адміністративно діяльності на національному, центральному, регіональному та локальному рівнях.

Функції адміністративної процедури в сучасному європейському суспільстві є тісно пов'язаними з забезпеченням необхідних потреб громадян, реалізацією їх невід'ємних прав, розкривають багатоманіття об'єктивно існуючих проблем, розв'язання яких повинно здійснюватися на рівні взаємодії з адміністративним органом, тому їх регулювання та забезпечення уніфікованого застосування отримує значну політичну, фінансову підтримку, у т.ч. на глобальному та європейському рівнях.

Основні напрями реалізації адміністративних процедур значно оновилися порівняно з попереднім післявоєнним етапом розвитку адміністративного законодавства в європейських країнах. На зміну тоталітарним, панівним державницьким інтересам в публічно-правовій сфері були акумульовані комплексні розробки європейських дослідників, спрямовані на формування Європейського адміністративного простору на спільних засадах відкритості, ефективності, відповідальності, юридичної визначеності та верховенства права.

Відповідні доктринальні розробки велися і вітчизняними вченими: В.Б. Авер'яновим, І.А. Грицяком, А.А. Пухтецькою, які розкрили можливості розвитку функцій адміністративних процедур в Україні з урахуванням людиноцентристського підходу, застосування європейських стандартів діяльності органів публічної адміністрації, а також поступового впровадження концепції та вимог належної адміністрації, що становить серцевину адміністративно-процедурного законодавства європейських країн.

Проте, до цього часу не дослідженими залишаються сучасні проблеми реалізації адміністративних процедур в різних видах європейських адміністративних проваджень, у т.ч. транскордонного характеру, в яких забезпечується реалізація інтересів приватних осіб, зареєстрованих в різних країнах-членах

Європейського Союзу, забезпечення доступності адміністративних процедур різним верствам населення, у т.ч. у зв'язку з прискоренням зростання чисельності бідного та не писемного населення, для яких розробляються самостійні формуляри та забезпечуються можливості самостійної участі в адміністративних провадженнях.

Гносеологічна функція адміністративних процедур спрямована на всебічне ознайомлення громадськості, заявників, суб'єктів владних повноважень з розвитком функцій та завдань адміністративної процедури в сучасному суспільстві [5], її перегляду з метою забезпечення зручних та доступним умов, як правило безкоштовного отримання необхідних адміністративних документів у стислі, гарантовані державами строки розгляду відповідних адміністративних справ.

Для України означена функція має важливе значення з огляду на те, що стрімке зниження доходів населення, підвищення комунальних послуг, тарифів, супутніх витрат призводить до фактичної невитребуваності багатьох адміністративних процедур, особливо на локальному рівні, що призвело до скорочення апарату державних службовців, посадових осіб, на яких покладалися відповідні обслуговуючі функції. Зокрема, означені тенденції позначилися і на створенні центрів надання адміністративних послуг за територіальним принципом, надаючи технічні можливості для подання заяв приватними особами відповідно до місця проживання означених суб'єктів.

Порівнюючи з сучасним європейським досвідом, слід відмітити розвиток заочних адміністративно-процедурних проваджень, які характеризуються тим, що при їх реалізації не відбувається особистого спілкування заявника та адміністративного органа в особі уповноваженого суб'єкта щодо прийняття індивідуального адміністративного рішення в адміністративній справі [6]. Такі провадження тільки починають обговорюватися на доктринальному рівні в дослідженнях українських вчених-адміністративістів, які обґрунтовують

доцільність їх провадження в українському законодавстві з огляду на стрімкий розвиток цифровізації управлінських відносин та необхідність задоволення інтересів великої кількості осіб в умовах дії зовнішніх факторів, що можуть перешкоджати фізичній доступності відповідних адміністративних органів (війна, бойові дії, запровадження карантинних заходів, тощо). Застосування заочних адміністративно-процедурних проваджень слід визнати ефективним засобом забезпечення реалізації первинних суб'єктивних прав приватних осіб, які потребують щоденної підтримки адміністративними органами.

З огляду на це, в спеціальних актах законодавства України, які визначають компетенцію адміністративних органів щодо надання адміністративних послуг, прийняття індивідуальних адміністративних рішень необхідно передбачити право адміністративного органу, у разі обґрунтованої необхідності, надавати послуги, приймати індивідуальні акти що до приватних осіб у форматі заочних адміністративних проваджень, зокрема, заочних адміністративно-процедурних проваджень. Означена практика має бути запозичена з урахуванням сучасного європейського досвіду залучення населення саме до використання публічних послуг, що пропонуються та гарантуються державою, а не посередницькими установами, їх приватними, орієнтованими на отримання прибутку, компаніями.

На макрорівні такий державницький підхід обґрунтований тим, що забезпечується можливість та гарантується розгляд будь-якого звернення приватної особи, адресованого державі, адміністративному органу, навіть з порушенням відповідної юрисдикції, подане зацікавленим суб'єктом у встановленому законом порядку. На відміну від цього, український досвід засвідчує велику кількість відмов заявникам в адміністративно-процедурних провадженнях щодо можливості забезпечення реалізації гарантованих їм Конституцією України та законами України прав людини, в т.ч. в сфері виконавчої влади.

Відповідно до концепції належної адміністрації важливого значення набуває і впровадження й такої функції адміністративних процедур [7], як повідомлення про прийняте рішення, адже її значення є суттєво недооціненим у вітчизняній правозастосовній адміністративній практиці. Критичний перегляд підходу національного законодавця до повідомлення про прийняте адміністративне рішення в адміністративних провадженнях спірного або безспірного виду, має бути закріплено на рівні стратегічних та програмних документів, стати основою перегляду значного масиву підзаконних адміністративно-процедурних актів, спрямованих на видання окремих довідок, сертифікатів, погоджень, які не мають усталеної адміністративної процедури та мають різні строки виконання, та, як правило, не передбачають стандартизованих вимог щодо повідомлення приватних осіб про прийняті адміністративні рішення.

Європейська практика застосування функції повідомлення в адміністративно-процедурних провадженнях спрямована на те, щоб забезпечити максимально граничну точність і стислі строки виконання адміністративних рішень уповноваженими органами. Для цього при центральних органах влади - міністерствах, агенціях, комісіях можуть створюватися самостійні підрозділи адміністративної поліції, спрямовані на забезпечення примусового виконання рішень адміністративних органів, що може застосовуватися тільки після офіційного повідомлення особі про прийняте щодо неї адміністративне рішення.

Повідомлення про прийняте адміністративне рішення в практиці адміністративних органів європейських країн містить так необхідні елементи, як: чітку назву особи, щодо якої приймається рішення адміністративним органом, її адреса, місце проживання, контакти дані, що забезпечує можливість не тільки ідентифікації приватної особи, але й доведення змісту даного рішення його адресату, що є надзвичайно важливим для підтвер-

дження означеного юридичного факту в суді при оскарженні неналежного повідомлення приватної особи.

Іншим невід'ємним елементом повідомлення про прийняте адміністративне рішення адміністративним органом є необхідність дотримання у визначені строки формули резолютивної частини адміністративного рішення на добровільних засадах. Якщо приватна особа не згідна з формулою резолютивної частини індивідуального адміністративного рішення в адміністративно-процедурному провадженні, вона має право на оскарження прийнятого рішення, для чого законом або процедурним кодексом передбачається, як правило, десятиденний строк.

У кінці повідомлення про прийняте адміністративне рішення, як правило, зазначається назва, адреса та строки звернення з метою оскарження прийнятого адміністративного рішення до вищестоящої адміністративної установи або до суду. Така практика є доцільною для впровадження і у вітчизняній адміністративній діяльності адміністративних органів з метою підвищення довіри населення до держави в цілому, витребуваності публічних та адміністративних послуг, забезпечення дотримання принципів верховенства права, юридичної визначеності, прозорості, відповідальності тощо.

Важливою функцією адміністративних процедур в сучасному державо - та правотворенні є і підвищення взаємної відповідальності адміністративних органів та приватних осіб за вчинені ними дії що породжують юридичні наслідки в публічно-правовій та приватно-правовій сферах. Зокрема, слід навести приклад комплексного відшкодування шкоди, заподіяної діями, рішеннями суб'єкта владних повноважень, зокрема, у сфері будівництва, конструкторських робіт, що наразили на значний ризик працівника підприємства, або спричинили його смерть, у зв'язку з чим має бути виплачена компенсація та щомісячні платежі сім'ї померлого від такого випадку на підприємстві.

На сьогодні в Україні лише частково реалізовані означені ініціативи, зокрема, передбачена можливість виплати пенсії сім'ї загиблого від нещасного випадку на виробництві у зв'язку з виконанням ним трудових обов'язків у робочий час, проте елементи можливості відшкодування шкоди адміністративним органом тривалий час ігноруються у вітчизняній правотворчій та правозастосовній діяльності. Переважною формою відповідальності суб'єктів владних повноважень залишається дисциплінарна відповідальність у формі звільнення, догани, суворої догани, попередження про неповну службову відповідність тощо.

Функції адміністративних процедур розвиваються і в напрямі спеціалізації самостійних видів та підвидів адміністративної діяльності публічно-сервісного сегменту, їх удосконалення з урахуванням викликів нових факторів впливу як на глобальному, так і національному рівнях. Зокрема, розвиток функцій адміністративних процедур має забезпечуватися і на рівні стандартизованих вимог щодо обробки та зберігання інформації, що надання вичерпної інформації щодо можливості отримання потрібних адміністративних документів, щодо доцільності обрання того чи іншого формату взаємодії з адміністративними органами.

У структурі адміністративного процесу з'являються нові, модифікуються попередні форми адміністративних проваджень, пов'язані з інформуванням та консультуванням населення, розглядом звернень, скарг, пропозицій в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян», Законом України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», підзаконними актами.

На сучасному етапі увагу вчених і дослідників привертають і нові форми реалізації адміністративних проваджень, доступність відповідних адміністративних проваджень усім категоріям населення, встановлення ставок адміністративного збору за надання тих чи інших адміністративних послуг, що набирають особливої актуальності впродовж останніх десяти років.

Визначальний вплив на формування сучасної парадигми адміністративного процесу здійснює конституційний підхід до визначення основних різновидів адміністративних проваджень та обов'язків в структурі компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Конституція України виступає важливим фактором формування управлінських зв'язків в системі органів виконавчої влади та встановлює ряд адміністративних процедур, погоджень, необхідних для реалізації конституційних положень.

Установча функція Конституції України передбачає закріплення важливих положень, презумпцій, вимог до реалізації прав людини в різних видах адміністративних проваджень та з урахуванням диференційованих підходів до правових форм відповідних підсистем адміністративного процесу (електронної, письмової, усної, іншої встановленої законом).

Розвиток нових форм адміністративного процесу та адміністративних проваджень потребує врахування сучасної європейської практики реалізації повноважень адміністративними органами, органами локальної адміністрації в цифрових адміністративних провадженнях, що стали надзвичайно популярними в період обмежень щодо пересування громадян, комендантської години та інших обмежувальних заходів, викликаних поширенням корона вірусної хвороби в усьому світі. На противагу попередньому радянському періоду, в якому цифрові форми взаємодії майже не застосовувалися, в сучасний період актуалізуються програмні комплекси, технічне оснащення для зберігання величезного масиву інформації в електронному вигляді.

Цьому сприяють кроки адміністративно-правової реформи, спрямовані на удосконалення зовнішньої взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами, щоправда процедурні правила такої взаємодії ще потребують законодавчої фіксації та упорядкування з точки зору гарантування мінімальних стандартів захисту прав людини.

Окремі органи публічної адміністрації активно використовують електронні портали, сайти, консультаційні та інформаційні сторінки на офіційних сайтах з метою підвищення ефективності комунікації та рівня обізнаності громадян щодо організації та діяльності органів публічної адміністрації.

Проте, залишаються не досить витребуваними важливі форми взаємодії шляхом надання консультацій в електронному вигляді, підготовки опитувальників із роз'ясненнями порядку отримання різних послуг, повідомлення реквізитів сплати адміністративного збору, інших формальностей, що потребують врахуванням приватними особами для отримання позитивного результату розгляду індивідуально-конкретних адміністративних справ.

Висновки. Розвиток функцій адміністративних процедур в сучасному суспільстві обумовлений багатьма зовнішніми та внутрішніми факторами, що впливають на форму їх реалізації, модифікують правове регулювання їх здійснення, створюють умови для удосконалення як правових форм прийняття

індивідуальних адміністративних актів, так і для виникнення нових, самостійних форм – заочних адміністративних проваджень.

Серед важливих функцій адміністративної процедури, що дістали розвитку на новітньому етапі розвитку адміністративно-правового регулювання в європейських країнах та потребують врахування у вітчизняній правотворчій та правозастосовній практиці, слід відмітити наступні: гносеологічна, публічно-сервісна, консультативні, повідомлення про прийняте рішення, які за своїм змістом спрямовані на підвищення доступності публічних послуг в цілому, підвищення авторитету виконавчої влади та адміністративних органів серед населення.

Удосконалення вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства має відбуватися з урахуванням позитивного європейського досвіду розвитку функцій адміністративних процедур та, зокрема, врахування сучасних підходів до вироблення супутніх адміністративних проваджень, що дозволяють у стислі строки реалізувати суб'єктивні права заявників.

Анотація

Розвиток функцій адміністративної процедури. У статті автором розглянуто актуальні проблеми розвитку адміністративно-процедурного сегмента адміністративного законодавства в європейських країнах та зроблено пропозиції щодо удосконалення вітчизняної правотворчої, правозастосовної практики з урахуванням європейських підходів до обслуговування приватних осіб органами публічної адміністрації, зокрема, на основні вимог принципів належної адміністрації.

Зроблено висновок про те, що розвиток функцій адміністративних процедур в сучасному суспільстві обумовлений багатьма зовнішніми та внутрішніми факторами, що впливають на форму їх реалізації, модифікують правове регулювання їх здійснення, створюють умови для удосконалення як правових форм прийняття індивідуальних адміністративних актів, так і для виникнення нових, самостійних форм – заочних адміністративних проваджень.

Серед важливих функцій адміністративної процедури, що дістали розвитку на новітньому етапі розвитку адміністративно-правового регулювання в європейських країнах та потребують врахування у вітчизняній правотворчій та правозастосовній практиці, слід відмітити наступні: гносеологічна, публічно-сервісна, консультативні, повідомлення про прийняте рішення, які за своїм змістом спрямовані на підвищення доступності публічних послуг в цілому, підвищення авторитету виконавчої влади та адміністративних органів серед населення.

Автором запропоновано удосконалення вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства з урахуванням позитивного європейського досвіду розвитку функцій адміністративних процедур та, зокрема, врахування сучасних підходів до вироблення супутніх адміністративних проваджень, що дозволяють у стислі строки реалізувати суб'єктивні права заявників.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне провадження, заочне адміністративне провадження, права учасника адміністративної процедури, система законодавства, адміністративне право.

Maletych M.M. Development of administrative procedure functions

Summary

Development of functions of administrative procedure. In this article author's reviewed actual issues of development of administrative-procedural segment of administrative legislation in the European countries and made conclusions regarding improvement of the domestic law-drafting, law-enforcement practice with respect to European approaches to rendering public services to private persons by public administration bodies, on the grounds of compliance with demands of good administration.

Author concluded, that development of functions of administrative procedures in modern society is influenced by many external and internal factors, that make impact on the form of their realization, establish conditions for improvement of legal forms of individual administrative decision-making, as well as development of new independent forms – distance administrative proceedings.

Among important functions of administrative procedure, that witnessed significant rise at modern stage of administrative regulation development in European countries and need implementation in the domestic law-drafting and law-enforcement practice, have been defined the following ones: gnoseologic, public servicing, consultative, notification on decision taken, oriented on raising access to public services as a whole, strengthening respect to executive authority and administrative bodies among the population.

Author's proposed improvement of the domestic administrative procedural legislation with respect to positive European experience of development of functions of administrative procedures and, along with that implementation of modern approaches to establishing close administrative proceedings, that make it possible to realize subjective rights of private persons during reasonable time.

Key words: administrative procedure, administrative proceeding, distance administrative proceeding, rights of participant of administrative proceeding, system of legislation, administrative law.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12.
2. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К. : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т.2 Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.. – К.: Юридична думка, 2005. – 624 с.
4. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административно-му производству. Тарту: Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.
5. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія. Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. О. : Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2008. 326 с.
6. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Центр політико-прав. реформ. К. : Факт, 2002. 259 с.
7. Галлиган Д., Полянский В.И., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002. – с. 193.