

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

Актуальність вивчення проблем формування адміністративного процесу в Україні в процесі адміністративно-правової реформи, розпочатої після здобуття незалежності України, паралельно з конституційною та іншими галузевими реформами, залишається цікавою не одне десятиріччя з огляду на величезні групи процесуальних форм, рішень, що об'єднуються під поняттям адміністративного процесу та потребують спеціальних досліджень.

Метою даної статті є розгляд динаміки адміністративного процесу та його структури в контексті адміністративно-правової реформи та формування кодифікованих актів законодавства. До основних завдань віднесено: розгляд обсягу адміністративного процесу та його структури у вітчизняній традиції праворозуміння, характеристика основних видів адміністративних проваджень, що віднесені до його обсягу згідно з законами та кодексами в Україні, формулювання пропозицій з розвитку нових видів адміністративних проваджень з урахуванням європейського досвіду.

Адміністративний процес являє собою систему проваджень, належних їм правових форм, процесуальних правил, а також учасників адміністративного процесу, перелік яких дедалі розширюється як на рівні суб'єктного складу, так і на рівні взаємодії суб'єктів з владно компетенцією на центральному, регіональному та локальному рівнях.

В системі вітчизняного адміністративного процесу дістали розвитку важливі самостійні види адміністративних проваджень, які стрімко розвиваються з урахуванням ускладнення адміністративно-правових відносин.

В його структурі чітко сформовані підсистеми адміністративно-деліктних проваджень, спрямованих на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення; адміністративно-процедурних проваджень, спрямованих на розгляд індивідуальних адміністративно-конкретних справ без наявності спору між ініціатором провадження та адміністративним органом; адміністративних судових проваджень, спрямованих на забезпечення судового захисту порушених суб'єктивних прав осіб в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

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.

В структурі адміністративного процесу можна визначити як власне юридичні, так і соціальні функції, причому значення останніх для загального населення значно вище, аніж класичних функцій адміністративного процесу. Дослідження основних теоретико-методологічних підходів до вивчення їх змісту, видів, впливу на прийняття рішень в різних видах адміністративних проваджень привертало увагу не тільки адміністративістів, процесуалістів, конституціоналістів, але й представників суміжних з правовою наукою, а саме: управлінців, політиків, службовців, менеджерів, на реалізацію повноважень яких безпосередньо впливають прийняті адміністративними юрисдикційними органами адміністративні рішення в індивідуально-конкретних справах.

Цікавим підходом пострадянської країни – Естонії, в якій в результаті проведення адміністративної реформи відбулося запровадження адміністративних проваджень європейського зразка. В цій країні відбувся кардинальний перехід від державоцентристського до демократичного, людиноцентричного розуміння та було переглянуто підхід до ролі адміністративного органу, учасників адміністративного провадження з урахуванням європейських стандартів, зокрема, адміністративної процедури. Для України означений досвід має принципове значення як з теоретичної, так і з практичної точки зору, адже дозволяє

проаналізувати, порівняти діючий та європейський адміністративно-правовий механізм, специфіку адміністративних проваджень безспірного та спірного характеру.

Відповідно до ч.1 ст. 2 Закону Естонської Республіки «Про адміністративне провадження», який вступив в силу в 2002 році, «адміністративне провадження – це діяльність адміністративного органу при виданні постанови або адміністративного акту, при здійсненні дії або при укладанні адміністративного договору» [1, с. 23].

Відповідно до естонського законодавства, зокрема, до адміністративних органів належать: державні установи, колегіальні органи: уряд, міністерства, департаменти, органи місцевого самоврядування, самостійні публічно-правові юридичні особи (університети, лікарні), а також приватні особи, які залучені до виконання публічних завдань, зокрема, нотаріуси.

Тому зазначене вище визначення екстраполюється не тільки на певний юрисдикційний орган, а на загальну сукупність адміністративних органів, тобто відбувається спрощення, кодифікація законодавства щодо адміністративних проваджень різних видів, причому не тільки позитивних, але й адміністративно-деліктних, адже адміністративні органи часто уповноважені застосовувати адміністративні стягнення, провадити досудові дії, припиняти триваючі злочини, делікти та передавати справу до суду.

Синонімічним є визначення адміністративного провадження через ключове поняття адміністративної діяльності, але для його розуміння потрібно розглянути його сутність та загальну характеристику. «Адміністративна діяльність з не будь-яка діяльність адміністративної установи, а лише та, яка пов'язана з постановами, адміністративними актами, адміністративними договорами та діями. Ці поняття означають публічно-правові форми діяльності установ, які стосуються приватних осіб» [1, с. 24].

Розглянутий естонський підхід до розуміння поняття адміністративного прова-

дження дозволяє зрозуміти комплексний, інтегрований підхід законодавця до розуміння адміністративного провадження як такого, що може бути здійснене не лише одним юрисдикційним органом, а будь-яким адміністративним органом, адже трансформується власне природа, зміст, сутність адміністративного провадження порівняно з радянською парадигмою.

Розуміння адміністративного провадження як певної цілісної системи є прийнятним в національній правовій системі, проте сутнісні характеристики європейських та вітчизняних адміністративних проваджень акцентують увагу на взаємній обумовленості, діалектичному поєднанні, якісному розвитку на основі керованих модифікацій складними системами проваджень, що визначають діючий правовий механізм захисту прав людини.

В сучасний період розвиток нових адміністративно-правових інструментів, що забезпечують реалізацію і захист прав людини в сфері виконавчої влади, є достатньо стрімким та спрямованим на моделювання нових видів адміністративних проваджень, зокрема, до таких нових видів слід віднести провадження за електронними петиціями, з надання адміністративних послуг, за зверненнями громадян з урахуванням скорочення строків розгляду тощо.

На сучасному етапі моделювання системи адміністративних проваджень в Україні необхідно забезпечити розуміння системи адміністративних проваджень як сукупності ключових видів адміністративних проваджень, що врегульовують найважливіші відносини в сфері виконавчої влади, пов'язані з реалізацією та захистом прав приватних осіб. В той же час кожне одиничне адміністративне провадження також формує самостійну систему послідовних дій, реалізацію владних повноважень адміністративними органами та уповноваженими ними особами, що становить складову вищерозглянутої загальної системи адміністративних проваджень. Важливо забезпечити єдність правового регулювання та розуміння правової природи адміністра-

тивних проваджень за рахунок спільного правового підґрунтя та використання спільних аксіологічних засад конституційного рівня, як наявних, так і впроваджуваних з правозастосовної практики європейських країн.

Розвиток правової природи адміністративних проваджень на сучасному етапі проведення адміністративної реформи в Україні потребує розробки спільного правового підґрунтя подальшого розвитку загальної системи адміністративних проваджень.

Зміст європейських стандартів належного урядування вивчався вітчизняними вченими, політиками, державними службовцями як джерельна база міжнародних ат європейських правових актів, проте, складається враження, що означені стандарти є зручними лише для озвучення їх врахування в сучасній політичній та правовій реальності.

Якщо звернутися до змісту означених стандартів, закріплених у Білій книзі [2], ми можемо звернути увагу не на необхідність першочергового забезпечення відповідальності та узгодженості політик, прозорості та відкритості, проте ці категорії досі не стали частиною вітчизняних вимог щодо структури, сутності адміністративних проваджень, в яких, по-суті, вимірюється рівень ефективності реалізовуваних політик, прийнятих рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Таке критичне зауваження не є безпідставним, адже досі у чинному законодавстві України переважають тенденції безвідповідальності, формальної відповідальності, що робить неможливим запровадження європейських стандартів адміністративних проваджень, адже без дієвого механізму притягнення до відповідальності жоден науковець в Європі не визнає можливості реалізації та захисту прав людини в межах певного інституту та іманентних йому проваджень.

Також хотілося б звернути увагу на те, що відкритість діяльності адміністративних органів – ключова родова вимога, яка має обов'язків характер та має екстраполюватися

на всі без винятку адміністративні органи, впроваджувані ними дії, спосіб участі в адміністративних провадженнях, таким чином забезпечується інформованість про діяльність органу, можливість розуміння значення, меж адміністративної діяльності, можливість оскарження та своєчасного виконання адміністративних рішень.

Лише в авторитарних суспільствах залишається тренд подвійних стандартів у прийнятті адміністративних рішень, що, частково характерно і Україні, і щоб відійти від цієї практики, на мій погляд, необхідно не тільки закріпити означені європейські стандарти належного урядування та належної адміністративної процедури, а й забезпечити чітку фіксацію відповідних загальних правил адміністративних проваджень на рівні спеціального закону, що вже було успішно реалізовано в Естонії та деяких інших пострадянських країнах.

Європейські стандарти належного урядування та належної адміністративної процедури повинні отримати критичне переосмислення своєї практичної значущості та родового, визначального для сутності адміністративних проваджень місця, що забезпечує, по-суті, єдність правового регулювання, реалізовуваних політик та рішень, що приймаються адміністративними органами.

Висновки.

На мій погляд, варто спрямувати зусилля вітчизняних науковців на розробку самостійного загального закону про засади адміністративних проваджень, в якому б дістали закріплення найважливіші види адміністративних проваджень та оновлені аксіологічні засади, які б визначали сучасну правову природу адміністративних проваджень та надавали б можливість наближувати їх зміст до європейської практики взаємодії учасників адміністративних проваджень різних рівнів.

Також важливо забезпечити взаємопроникність правового регулювання як на рівні закону, так і на рівні підзаконних актів, скасовуючи застарілі зразки радянського досвіду імперативного та подекуди деструктивно

однотипного правового регулювання адміністративних проваджень.

Запровадження в Україні європейських стандартів адміністративних проваджень не можливе без перегляду національного підходу до

притягнення до відповідальності державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування за порушення встановлених правил прийняття рішень та їх оскарження відповідно до певного виду адміністративного провадження.

Анотація

Адміністративний процес в Україні в контексті адміністративно-правової реформи. У статті автором розглянуті сучасні проблеми формування адміністративного процесу в Україні в процесі адміністративно-правової реформи, що впроваджується після визнання незалежності України, та яка проводиться паралельно з конституційною та іншими галузевими реформами, оскільки вони становлять інтерес не одне десятиріччя у зв'язку з багатогранністю процесуальних форм, рішень, об'єднаних єдиним поняттям адміністративного процесу.

У даній статті розглянуті питання динамічного розвитку адміністративного процесу та його структури в контексті адміністративно-правової реформи та формування кодифікованих актів законодавства. Вивчено поняття адміністративного процесу та його формування з точки зору різних підходів до видів адміністративних проваджень, з урахуванням вітчизняного підходу до праворозуміння. Сформульовані пропозиції стосовно удосконалення існуючих та розвитку нових видів адміністративних проваджень з урахуванням європейського досвіду.

Узагальнено, що 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. Зроблено висновок про доцільність розробки самостійного спеціального закону про засади адміністративних проваджень.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне провадження, адміністративна реформа, звернення громадян, цифрові адміністративні провадження, європейські стандарти належного урядування.

Maletych M.M. Administrative process in Ukraine in the context of administrative and legal reform

Summary

Administrative process in Ukraine in context of administrative legal reform. In this article author's reviewed modern problematic issues of administrative process development in Ukraine within steps of administrative legal reform as a complex, introduced after proclaiming independence of Ukraine & being realized at the same time with constitutional and another sectoral reforms, as of vital interest during past ten years due to multiplicity of procedural forms, decisions, united under general notion of administrative process.

In this article have been reviewed aspects of dynamic development of administrative process and it's structure in the context of administrative legal reform and development of codified legal acts of effective legislation. Author's analyzed the notion of administrative process and it's development from the point of view of different approaches to types of administrative proceedings, with respect to domestic approach to legal understanding.

Author generalized, that imperative impact on development of the modern paradigm of the administrative process is made by constitutional approach towards fixation of the main types of

administrative proceedings to definition of the main types of administrative proceedings and obligation in the structure of competence of executive authorities and local self-governance bodies.

Constitution of Ukraine is an important factor of development of managerial relations within the system of executive authorities and defines a range of administrative procedures, necessary approvals for realization of constitutional provisions. Author's concluded, that it is advisable to draft a special law on the grounds of administrative proceedings.

Key words: administrative process, administrative proceeding, administrative reform, citizen's applications, digital administrative proceedings, European standards of good governance.

Список використаних джерел:

1. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэт Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административно-му производству. Тарту: Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.
2. Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. Chibambo. URL: www.Ahm.uem.mz/esarbic/docs/marion.pdf. (дата звернення: 28 травня 2021 р.)
3. Лук'янець Г. Типологія юридичної відповідальності. Юридична Україна. 2004. № 3. С. 4-10.
4. Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: Автореф. дис... канд.. юрид. наук. Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. К., 2000. 17 с.
5. Наливайко Л.Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії і практики: Автореф. дис.... канд.. юрид. наук. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К., 2000. 16 с.
6. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційно-правова відповідальність. Правова держава: Щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2002. Вип. 13. С. 114-130.
7. Юзьков Л. Проект нової Конституції України. Конституція незалежної України: У зх. Книгах. За заг. ред.. С.П. Головатого. К.: Право, Українська правнича фундація, 1995. Книга 1. С. 15-22.
8. Скрипнюк О.В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. До десятої річниці прийняття Конституції України. К.: Академія правових наук України, 2005. 168 с.