

ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

***Метою** статті є висвітлення останніх етапів ухвалення та набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), його ключових новел, а також формування бачення щодо основних заходів впровадження ЗАП, підходів до вирішення потенційних колізій між ЗАП та чинними законодавчими актами.*

***Методами дослідження** є історичний, порівняльно-правовий, а також методи прогнозування, аналізу, узагальнення.*

***Результати дослідження.** Закон з 23-річною історією підготовки остаточно ухвалювався перед повномасштабним вторгненням РФ в Україну. Увага у статті приділяється практичним новелам ЗАП, а також вагомій новелі теоретичного плану – введенню в українське законодавство конструкції «публічна адміністрація». Серед заходів впровадження ЗАП виділяються: своєчасна нормативна гармонізація чинного законодавства із ЗАП, вироблення підходів до вирішення потенційних колізій, навчальна і наукова складові. Багато новел ЗАП і далі потребують глибокого наукового опрацювання. Особливо це стосується проблематики визначення меж сфери публічного адміністрування (зважаючи на динаміку суспільних відносин, процеси делегування публічних функцій, приватизації тощо), визначення суб'єктів розгляду скарг в адміністративному порядку (зважаючи насамперед на питання предметної компетенції адміністративних органів та політико-адміністративний характер окремих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), відкриття та визнання недійсними адміністративних актів тощо.*

Найбільша увага у статті приділяється проблематиці потенційних колізій ЗАП із спеціальним законодавством та підходам до вирішення цих колізій. Ці підходи ґрунтуються на принципах ЗАП та їх пріоритеті. Особливу вагу і цінність мають такі принципи як: гарантування права особи на участь у провадженні (включаючи право особи бути вислуханою), гарантування ефективних засобів правового захисту, принципи офіційності, обґрунтованості, відкритості. Крім істотних колізій окреслюються також потенційні «технічні» колізії та шляхи їх вирішення.

***Висновки:** Потрібно вітати ухвалення ЗАП у такі складні часи. Це практичне підтвердження цивілізаційного вибору України, нашої європейської інтеграції. Тепер Українська держава повинна докласти належних зусиль до впровадження ЗАП, адже його реалізація дозволить заощаджувати публічні ресурси на наступних етапах, спрощувати правове регулювання для громадян, бізнесу, публічних службовців. Потрібно забезпечити приведення чинного законодавства у відповідність із ЗАП, навчання публічних службовців, подальшу теоретичну розробку проблематики загальної адміністративної процедури. Окремо має бути вироблено підходи до вирішення потенційних колізій. І тут ключову роль відіграють принципи ЗАП, їх правильне розуміння та застосування.*

Ключові слова: загальна адміністративна процедура; публічна адміністрація; принципи адміністративної процедури; заходи впровадження ЗАП; колізії ЗАП та спеціального законодавства.

Тимошук Віктор Павлович,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України, заступник голови Правління Центру політико-правових реформ
orcid.org/0000-0001-6109-0909
vtymoschuk@gmail.com

1. Вступ

Стаття присвячена висвітленню останніх кроків ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» (1) (далі – ЗАП) та баченню заходів із його впровадження. Актуальність теми полягає у тому, що це загальний закон засадничого характеру, що кардинально змінює парадигму відносин держави з приватними особами. Тому потрібно максимальне поширення інформації про його новели, належна увага до розробки та реалізації ключових заходів впровадження ЗАП, а також вироблення підходів до вирішення потенційних колізій між ЗАП та чинним спеціальним законодавством.

Метою статті є як розробка основних проблем впровадження нещодавно ухваленого Закону України «Про адміністративну процедуру», з пріоритетною увагою до вирішення потенційних колізій ЗАП та чинного спеціального законодавства.

Тому науково-дослідницькими завданнями є: висвітлення основних новел ЗАП; визначення найважливіших заходів впровадження ЗАП, а також формування підходів до вирішення потенційних колізій ЗАП та чинного спеціального законодавства. Для вирішення останнього завдання потрібно спрогнозувати потенційні колізії, а також - встановити зв'язки окремих принципів ЗАП з іншими нормами ЗАП, механізмами їх реалізації.

У частині *методології дослідження* використовуються історичний метод (опис останніх кроків пов'язаних з ухваленням ЗАП, що важливо, зважаючи на надскладний період для України і нетиповий розрив у часі між прийняттям закону у 2 читанні, потім – повторно з пропозиціями Президента та врешті його підписанням), порівняльно-правовий (з увагою до вихідних засад німецької доктрини адміністративної процедури, що є вкрай важливо для правильного розуміння запозичених інститутів), методи прогнозування та аналізу (в частині вироблення пропозицій щодо подальших заходів державної політики для впровадження ЗАП, а також прогнозування ймовірних колізій і формування бачення щодо шляхів подолання колізій між ЗАП та чинними спеціальними законодавчими актами).

2. Останні кроки ухвалення ЗАП, його ключові новели

Попри повномасштабну війну рф проти України, наша держава не зупиняє свого розвитку та впровадження євроінтеграційних реформ. Великим досягненням для практики та адміністративно-правової науки стало ухвалення у такі складні часи Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП). Нагадаю, що у другому читанні ЗАП був ухвалений 16 листопада 2021 року. До нього було застосовано вето Президента, тож ухвалення ЗАП з пропозиціями глави держави відбулося вже 17 лютого 2022 року. Через лютневе повномасштабне вторгнення рф в Україну підписання Закону Президентом відбулося лише 13 червня 2022 року, а перше офіційне оприлюднення – у «Голосі України» (№ 123) 15 червня 2022 року. Набрання чинності ЗАП передбачене за 18 місяців після оприлюднення, тобто 15 грудня 2023 року.

Потрібно вкотре нагадати про ключовий внесок німецької доктрини адміністративного права в розробку ЗАП України, і допомогу ФРН у цьому напрямку в цілому. Україна взяла за основу відповідний Закон ФРН, а також досвід країн колишнього СРСР з вже впровадженою німецькою доктриною загальної адміністративної процедури. Закони Естонії, Латвії, Вірменії та інших країн були особливо цінними, оскільки дають адаптований досвід, який враховує рівень розвитку цих країн, особливості їх правової культури.

Відповідно у ЗАП все регулювання побудовано навколо концепції адміністративного акта. І хоча в ЗАП є розділи, які відрізняються від німецького закону про адміністративну процедуру, але вони теж з «німецьким корінням». Зокрема, якщо у ФРН адміністративне («попереднє») оскарження це частина процесуального закону (Кодексу адміністративного судочинства), а примусове виконання адміністративних актів узагалі урегульоване окремим законом, то в Україні усі ці питання також включені в ЗАП.

Вкотре варто нагадати найважливіші новели ЗАП для практики. Адже його ухвалення та набрання чинності дозволить:

- забезпечити право особи бути вислуханою перед прийняттям негативного для неї адміністративного акта для мінімізації ризиків прийняття таких негативних актів та орієнтації на позитивний результат (наскільки це можливо);
- запровадити категорію «заінтересованих осіб» та надати механізми захисту прав та законних інтересів цих осіб задля упередження конфліктів та прийняття публічною адміністрацією збалансованих рішень;
- встановити обов'язок адміністративних органів мотивувати свої негативні адміністративні акти та зазначати порядок їх оскарження для покращення умов правового захисту громадян і бізнесу;
- встановити правило набрання чинності адміністративним актом з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначити порядок такого доведення;
- створити умови для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку завдяки впровадженню елементів колегіальності

та можливості залучення представників інститутів громадянського суспільства до розгляду скарг;

– врегулювати питання відкликання, визнання недійсними адміністративних актів для захисту інтересів приватних осіб від свавільного перегляду адміністративних актів, а також для забезпечення публічних інтересів в разі потреби у відкликанні чинних адміністративних актів;

– врегулювати питання примусового виконання адміністративних актів для ефективної та результативної діяльності публічної адміністрації.

Таке регулювання принесе додаткові переваги і для приватних осіб, і для публічних службовців та адміністративних органів. Для останніх – це впорядкування їхньої діяльності, правовий захист у разі наступного оскарження прийнятих рішень. Проте, насамперед, це умови для прозорості, ефективної та приязної діяльності публічної адміністрації, яка повинна забезпечувати та захищати права та законні інтереси особи. Крім того, закон про адміністративну процедуру є основою для ефективного судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

При підготовці проекту ЗАП відбувалися численні дискусії щодо ключової термінології. Особливо цінною новелою для вітчизняної науки є законодавча фіксація конструкції «функції публічної адміністрації», тобто непряма легалізація категорії «публічна адміністрація». Визначення є описовим та не повним з доктринальної точки зору. Воно не містить акценту на підпорядкуванні публічної адміністрації легітимній політичній владі, не вказує на її виконавчий характер – виконання законодавства. Проте воно є дуже важливим для цілей ЗАП та є достатнім орієнтиром для практиків, оскільки ґрунтується на термінології та інститутах, що вже багато років використовуються і впроваджуються в Україні (як-от, «адміністративні послуги», «інспекційна, контрольна-наглядова діяльність»).

Фіксація конструкції «публічна адміністрація» (навіть у прив'язці до функцій) – це вагомий крок в еволюції українського адміністративного законодавства, його осучаснення, гуманізація. Вкотре варто нагадати, що поняття «адміністрація», «адміністрування» коректніше передають призначення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сучасній демократичній державі. Їх головне завдання – це служіння суспільству / обслуговування громадян (*від лат. – ministrare – служити*). Це сучасна ідеологія та філософія здійснення публічної влади в демократичній державі. Такі терміни повинні спонукати зміну ставлення до громадян і приватних суб'єктів господарювання не як до «об'єктів управління», «об'єктів управлінського впливу», а вести до переходу на рівень збалансованих відносин з повноправними суб'єктами.

3. Основні заходи для впровадження ЗАП

Для впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» на поточному етапі потрібно:

3.1. Розпочати системну роботу з розробки та внесення змін до інших «загальних» та спеціальних законів для їх узгодження із ЗАП. Міністерство юстиції тут має виступити і центром експертизи, і головним ініціатором змін. Адже ЗАП – це урядовий закон, який ще називають «конституцією публічної адміністрації». ЗАП вкрай важливий саме для утвердження верховенства права в державі, в щоденному її функціонуванні.

При розробці змін треба мінімізувати дублювання норм та мінімізувати спеціальні процедури (винятки), максимально покладатися на загальну процедуру, встановлену ЗАП.

При розробці поточного законодавства (до часу набрання чинності ЗАП) треба також вже орієнтуватися на ЗАП і не продукувати нових колізій. Необхідно пам'ятати, що мета ЗАП – максимально уніфікувати процедури вирішення адміністративних справ, щоб громадяни та бізнес у більшості випадків мали однаковий алгоритм відносин з державою.

Доцільною є потреба «зв'язування» ЗАП і спеціальних законодавчих актів, щоб забезпечити ефективність дії ЗАП з перших днів після набрання чинності. Таке «зв'язування» покращить зручність і зрозумілість застосування ЗАП практиками. Технічно воно може бути реалізоване або через номінальне згадування ЗАП у статтях кожного закону про «законодавство у (відповідній) сфері», або через чітку вказівку на застосування ЗАП при прийнятті, оскарженні, виконанні адміністративних актів у відповідній сфері.

До речі, одна з переваг ЗАП у майбутньому полягає у тому, що не треба буде розробляти та ухвалювати нових законів, підзаконних нормативно-правових актів, принаймні нових процедурних розділів у законодавстві – для врегулювання порядку надання нових видів адміністративних послуг чи вирішення інших справ у сфері публічного адміністрування. Достатньо буде використання ЗАП. У крайньому разі – у спеціальному законодавстві можна визначити необхідні особливості.

Сьогодні можна навести багато прикладів, коли ЗАП критично не вистачає на практиці. До прикладу, лише один кейс з сьогодення воєнного часу. Він стосується обліку внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та призначення державної допомоги для ВПО. Наша держава дуже оперативно реагує на виклики війни і для спрощення отримання цих двох адміністративних послуг була впроваджена можливість подання заяви електронними каналами. Проте під час перенесення заяв із застосунку «Дія» в інформаційні системи Міністерства соціальної політики було виявлено, що велика кількість заяв містять недоліки (помилки в даних особи, адресах, податкових номерах тощо) і не можуть бути опрацьовані без уточнення та з наданням позитивного результату для ВПО. Органи соціального захисту населення індивідуально викликали кожного такого заявника для переписування заяви і її нової реєстрації. Через це, громадяни ризикували втратити право на призначення допомоги для ВПО, адже для її отримання звернення мало бути зроблене у визначені строки (до

травня 2022 року). Проблему довелося урегулювати окремим актом Уряду, а на пошук рішення та його ухвалення пішло більше трьох місяців часу. Якби ЗАП вже діяв, то для цієї ситуації було б достатньо статті 43 («Залишення заяви без руху»), що дозволяє адміністративному органу надати заявнику час на усунення недоліків заяви, і за виконання цієї умови заява вважається поданою в день її первинного подання.

На основі аналізу частини законодавства вже відомо, що сотні законів стосуються прийняття адміністративних актів. Експертами нараховано біля 400 законодавчих актів, які потребують уваги і принаймні перевірки на наявність колізій із ЗАП. Частина з них також мають характер «загальних» чи «рамкових». Зокрема це закони України: «Про звернення громадян», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Саме вони потребують першочергового перегляду і приведення у відповідність із ЗАП.

Особливо проблематичною може бути одночасна дія ЗАП і Закону «Про звернення громадян». В останньому Законі поки що зосереджені норми присвячені розгляду заяв громадян та скарг в адміністративному порядку. Цю проблему потрібно вирішувати якомога оперативніше, і не лише за рахунок розмежування предметів регулювання у нормах про сферу дії цих законів. Із Закону України «Про звернення громадян» потрібно або повністю виключити відносини щодо подання і розгляду заяв та скарг, або ж залишити тільки ті заяви, які не стосуються реалізації суб'єктивних прав особи, тобто залишити: петиції (пропозиції, рекомендації), повідомлення.

Отже, щоб ЗАП став реальним загальним законом, тим більше основою для всіх спеціальних процедур, будуть потрібні системні і своєчасні зміни в десятки інших законів. З досвіду деяких країн (як-от, Киргизстану, що виконував цю роботу відносно нещодавно), зміни вносилися у майже 140 законів. Як правило, цей показник загалом досить схожий для багатьох країн: 100-150 законів для узгодження із ЗАП називають і фахівці з інших країн. Це робота для уряду і парламенту на тривалий період. Потрібно її належно організувати. Що нині особливо складно в українських умовах, коли завданням номер один є боротьба з агресором.

3.2. Не менш важливим блоком заходів є навчальна складова впровадження ЗАП. Адже саме поінформовані та навчені публічні службовці зможуть забезпечити реальне застосування ЗАП на практиці. Тому потрібно забезпечити розробку та впровадження навчальних програм і заходів з тематики загальної адміністративної процедури для широкого кола майбутніх користувачів (насамперед для практиків – публічних службовців, суддів), а також для тих хто поширює ці знання – для викладачів юридичних факультетів, закладів з підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців тощо.

До речі, варто взяти до уваги, що онлайн-курс про загальну адміністративну процедуру вже доступний для проходження на платформі *Зрозуміло*. А у викладацькій роботі варто скористатися проектом Силабусу дисципліни «Загальна адміністративна процедура», розробленого експертами проекту EU4PAR.

Піднапрямком блоку навчання треба визначити і заходи з інформування громадян та бізнесу про новели ЗАП, нові можливості які отримають приватні особи після набрання чинності цим Законом. Адже для ефективного застосування Закону і приватні особи повинні уміти використовувати його можливості та вимагати дотримання ЗАП з боку публічних службовців. Тому просвітницькі заходи для населення мають важливе значення в успішному впровадженні ЗАП.

3.3. Для науковців галузі адміністративного права, викладачів потрібно продовжити теоретичну розробку окремих новел та інститутів загальної адміністративної процедури, своєчасне донесення відповідних знань до практиків і майбутніх поколінь українських юристів.

Адже попри ухвалення ЗАП, багато його норм допоки не апробовані вітчизняною практикою. При цьому частина з них запозичена із зарубіжного досвіду і недостатньо розроблена у вітчизняній теорії. Серед цих питань можна виокремити: обсяг і критерії (межі) сфери публічного адміністрування (в тому числі питання комунальних послуг «монопольного» характеру («загального інтересу»), як-от, підключення/відключення до мереж електрики, водопостачання тощо); межі функціонального розуміння категорії «адміністративний орган» (особливо, щодо питань, які повістю передаються/делегуються суб'єктам господарювання, у тому числі приватної форми власності); критерії визначення «адміністративного органу вищого рівня» для цілей адміністративного оскарження (враховуючи спеціальну та загальну предметну компетенцію; змішану політико-адміністративну природу окремих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також значний обсяг повноважень, делегованих в Україні органам місцевого самоврядування); механізми відкликання та визнання недійсними адміністративних актів, примусового виконання адміністративних актів тощо.

4. Щодо вирішення потенційних колізій ЗАП та спеціального законодавства

З високою вірогідністю можна прогнозувати, що на практиці можуть виникнути ситуації потенційних колізій ЗАП з раніше ухваленими нормативними актами. Адже не усі чинні законодавчі акти будуть своєчасно узгоджені із ЗАП. Тому потрібно підготуватися до можливих колізій та визначитися зі шляхами їх вирішення. Зрештою виявлення потенційних колізій – є також кроком і для їх усунення. Адже саме у такий спосіб, виявляючи проблему, визначається і подальший шлях для її подолання.

У ЗАП є дві ключові норми – дороговкази як вирішувати колізії:

а) відповідно до частини 2 ст. 3 ЗАП «законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом» (тобто ЗАП);

б) схожа норма викладена також у пункті 3 Розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» ЗАП – «до приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам цього Закону».

Отже, звідси можна зробити такі висновки:

1) ЗАП визначає по-суті «загальну адміністративну процедуру», тобто фундамент для усієї діяльності публічної адміністрації;

2) встановлено вимогу «приведення законодавчих актів у відповідність із ЗАП». Це вказує на засадничий характер ЗАП;

3) також встановлено правило пріоритету принципів ЗАП. Завдяки цій нормі треба буде дотримуватися більшість вимог ЗАП, адже вони або прямо зафіксовані у визначенні принципів, або є нормами-механізмами реалізації принципів.

Пріоритет принципів ЗАП був обраний не випадково. Майже всі ці принципи з 2005 року закріплені у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Там визначено (у першій редакції КАСУ у ч. 2 ст. 3, у чинній – ч. 2 ст. 2), що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони за відповідними критеріями/принципами: законності, обґрунтованості, безсторонності, добросовісності, розсудливості, рівності, пропорційності, урахування права особи на участь у процесі прийняття рішення, своєчасності.

Тобто адміністративні суди вже понад 15 років застосовують (зобов'язані застосовувати) ці норми-принципи як критерії для перевірки рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Відповідно й адміноргани зобов'язані (були) їх дотримуватися. Хоча на практиці треба визнати, що ситуація далека від ідеалу, адже ці критерії були розміщені у цьому нормативному акті «вимушено», власне через відсутність ЗАП. Відтак, і для судів вони були дещо незвичні, і для публічної адміністрації не завжди відомі та зрозумілі.

Важливо наголосити, що нарешті у ЗАП ці принципи розкриті. Частина цих принципів має конституційну основу. Зокрема, принцип верховенства права (у тому числі законності та юридичної визначеності), а також принцип рівності перед законом.

Але розглянемо насамперед окремі принципи ЗАП «процедурного характеру», і їх можливий вплив на вирішення колізій.

Якщо виділити суттєві колізії, то можна прогнозувати такі найочевидніші недоліки спеціальних законів і їх вирішення саме на підставі прямого застосування принципів – норм ЗАП.

4.1. *Відсутність вимоги обґрунтування негативного адміністративного акта* у спеціальному законодавчому акті. У такому разі має застосовуватися ЗАП і *принцип обґрунтованості* (ст. 8 ЗАП). Адже тут йдеться про явну невідповідність та прогалину. Тим паче відсутність мотивувальної частини в адміністративному акті, для якого вона є обов'язковою – є автоматичною підставою для скасування акта, уразі його оскарження (ч. 5 ст. 72 та ч. 3 ст. 85 ЗАП).

Нагадаємо, що принцип обґрунтованості (ст. 8 ЗАП) і його найважливіша частина з точки зору адміністративної процедури означає, що «адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину». Цей принцип має зв'язок з іншими нормами ЗАП: насамперед, ст. 72 «Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта».

4.2. У разі такої вади спеціального закону як *відсутність вимоги зазначити порядок оскарження негативного адміністративного акта* теж має застосовувати ЗАП (ст. 18 «Гарантування ефективних засобів правового захисту»). Адже це теж один з принципів адміністративної процедури. Нагадаємо, що згідно з цим принципом особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку. Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи. Цей принцип реалізований в інших нормах ЗАП: Розділ VI «Адміністративне оскарження»; вимоги до адміністративного акта (абзац шостий ч. 1 ст. 71).

4.3. «Гірші» правила *набуття чинності адміністративним актом, як-от без/до моменту його доведення до відома особи* (наприклад, одразу з часу прийняття акта) – теж має застосовуватися ЗАП. Адже тут йдеться про два принципи адміністративної процедури (ст. 12 «Відкритість» і ст. 18 «Гарантування ефективних засобів правового захисту»). У цій частині *принцип відкритості* (ч. 1 ст. 12 ЗАП) полягає у тому, що адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї.

Про гарантування ефективних засобів правового захисту вже було зазначено вище. Очевидно, що без доведення акта до відома особи – цей принцип теж не буде дотримано. На підтвердження цього зв'язку у ЗАП є норма ч. 5 ст. 75, за якою недоведення адміністративним органом адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

4.4. І в продовження можливих колізій з принципом відкритості та його застосування можна навести ще одну ймовірну проблему – *ризик ігнорування права та механізмів доступу до матеріалів справи*. Тут також має пряму

застосовуватися ЗАП. Адже знову йдеться про *принцип відкритості* (ст. 12), і його найважливіша частина якраз і полягає у тому, що учасник адміністративного провадження має право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи. Механізм реалізації цього принципу у цій частині розкритий у статті 51 ЗАП («Доступ матеріалів справи»).

4.5. Деяко складнішою є ситуація з двома наступними типами колізій. Вони зумовлені досить «типовими» підставами для відмови у наданні адміністративних послуг. Зокрема, йдеться про «формальну» *відмову у задоволенні заяви з підстав неповного переліку поданих документів; та/або «формальну» відмову у задоволенні заяви з підстав виявлення недостовірних відомостей.*

Тут попри складність колізій теж має застосовуватися ЗАП, адже йдеться про ключовий принцип - *гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні* (ст. 17), а також про *принцип офіційності* (ст. 16 ЗАП).

Принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17 ЗАП) є центральним для ЗАП. Згідно цього принципу особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Особа має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи. Тож у випадку, якщо у справі не вистачає документів, які має подати саме особа – має застосовуватися ЗАП і не надаватися «автоматична» (формальна) відмова, а повинна забезпечуватися можливість додати такі документи. Це теж вияв права особи бути вислуханою.

Детально цей принцип реалізований і в інших нормах ЗАП: «Права та обов'язки учасників адміністративного провадження» (ст. 28, і особливо ч. 1), «Запрошення, повідомлення, поштові відправлення» (ст. 32), «Залишення заяви без руху» (ст. 43), «Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду та вирішення» (ст. 47, і особливо пункти 2-5 ч.1), «Порядок залучення до участі в адміністративному провадженні адресата та заінтересованих осіб» (ст. 49), «Розгляд клопотання учасника адміністративного провадження» (ст. 50); «Докази» (ст. 53, і особливо п. 1, ч. 2 та ч. 8), «Пояснення та зауваження учасника адміністративного провадження» (ст. 54), «Особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб» (ст. 59), «Розгляд та вирішення справи із заслуховуванням учасників адміністративного провадження» (ст. 63), статтях 66–68 («щодо проведення слухання в адміністративній справі»). Навіть з цього переліку статей ЗАП видно наскільки це наскрізний і фундаментальний для адміністративної процедури принцип.

Принцип офіційності (ст. 16) є так само фундаментальним та особливо цінним для адміністративної процедури. Він означає, що адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для

вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Тож «недостовірні відомості» теж потребують перевірки, адже вони можуть бути зумовлені як необережною помилкою особи, так і розбіжностями у відомостях якими володіє особа та держава. Наприклад, такі розбіжності часто мають місце в написанні адреси (вулиці тощо) місця проживання особи. І саме адміністративний орган може встановити характер і причину цієї «недостовірності», а не повинен механічно (формально) відмовляти заявнику. Отже, тут і додаткова комунікація (право на участь / право бути вислуханою), і активна роль адміністративного органу можуть змінити результат для особи з негативного на позитивний.

Детально принцип офіційності реалізований в багатьох інших нормах ЗАП: «Обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи» (ст. 47); «Витребування документів та відомостей» (ст. 48), «Дослідження обставин справ» (ст. 52) та інші.

4.6. Також ґрунтованою на принципі офіційності є і ситуація із колізіями такого типу, коли йтиметься про норми спеціального законодавства щодо вимагання від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади АРК, ОМС, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу. Тут також має застосовуватися ЗАП і цей принцип (ст. 16). Тільки на відміну від двох попередніх випадків, де орган не вживає необхідних заходів насамперед для взаємодії з особою, у цьому разі адміністративний орган повинен взаємодіяти насамперед з іншими органами влади та іншими публічними суб'єктами.

До речі, саме з цим типом колізій можна прогнозувати велику кількість судових спорів. Адже в українському законодавстві є багато норм-переліків документів і відомостей, які мають надаватися заявниками (суб'єктами звернення). Проте часто це відомості, які вже є в електронних публічних реєстрах або можуть бути отримані в порядку міжвідомчої взаємодії. Громадяни і бізнес будуть покладатися на принцип офіційності і відмовлятися подавати такі документи та відомості, що охоплені ст. 16 ЗАП. Тут вже залежатиме, чи витребування цих відомостей почнуть забезпечувати адміністративні органи на підставі ЗАП, або ж «за інерцією» будуть і далі вимагати від особи. Багато залежатиме і від адміністративних судів, які повинні стати на захист особи і принципу офіційності. Тим паче сучасні цифрові технології суттєво полегшують його дотримання.

4.7. Ймовірно важкою для безпосереднього застосування ЗАП буде ситуація із відсутністю норм щодо залучення «заінтересованих осіб» у спеціальному законодавстві. Тут також має на пряму застосовуватися ЗАП, адже йдеться про гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні (ст. 17).

Адміністративні органи повинні включатися в нову філософію публічного адміністрування.

Загалом, якщо аналізувати десятки спеціальних законів, то є низка інших потенційних колізій, не лише принципового, а й «технічного» характеру. У цих ситуаціях, за загальним правилом, теж мають діяти норми ЗАП. Зокрема, це стосується:

- порядку реєстрації заяви, недопущення відмови у реєстрації заяви;
 - направлення заяви за належністю (у випадку помилкового направлення заяви до органу, що не має компетенції у цій справі);
 - «заяв з недоліками» та механізму «залишення без руху» і усунення недоліків заяви зі збереженням первинної дати звернення;
 - заяв, що не підлягають розгляду (анонімні, антиконституційні тощо);
 - спрощеного представництва особи в адміністративному провадженні;
 - норми щодо отримання погоджень та висновків, в тому числі із застосуванням принципу мовчазної згоди. Щодо висновків дуже важливим є окремий перегляд законодавства та чітке визначення сфер *де не можна вирішувати справу без висновку* (тобто де не застосовується правило мовчазної згоди);
 - наслідки подання скарги та клопотання про зупинення дії адмінакта. І тут є важливим своєчасний перегляд законів, щоб *зафіксувати обґрунтовані винятки з цього правила* (де це потрібно);
 - вимоги до структури і змісту адміністративного акта (насамперед, негативного);
 - правила адміністративного оскарження, зокрема, суб'єкти розгляду скарг, порядок подання скарги тощо;
 - норми про відкликання, визнання недійсними адміністративних актів, особливо зважаючи на вживання іншої термінології («анулювання», «визнання незаконними», «визначання нечинними» тощо) та не розмежування механізмів для припинення дії правомірних і протиправних адміністративних актів;
 - суперечності у строках подання скарг в адміністративному порядку.
- З одного боку, пріоритет має спеціальна норма / спеціальний закон (так визначив власне сам ЗАП у ч. 1 ст. 34). З іншого боку, з досвіду інших країн (наприклад, Латвії), то пріоритет віддано нормі загальної адміністративної процедури, де є більший строк на оскарження. Перевагу надано особі, захисту її прав, порівняно зі спеціальним законом, що звужує гарантії захисту для особи. Це впливає і з принципу верховенства права та презумпції правомірності дій та вимог особи (ст. 15 ЗАП). «Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності».

Також при вирішенні питання колізій у законодавстві треба буде звернутися до теорії права та до інших – цільових нормативних актів.

В теорії права відомі прості правила: ієрархія нормативно-правових актів – зокрема, й вища сила закону над підзаконними актами (хоча на практиці, на жаль, в Україні дійсність зовсім інша); пріоритет норми/акта, пізнішого за прийняттям у часі; пріоритет спеціальної норми має над загальною. Але й тут варто зробити застереження, що останнє правило буде логічним, коли спеціальна норма з'являється після загальної, тобто щоб врегулювати специфічну ситуацію.

На проблематику колізій матиме суттєвий вплив ухвалення закону «Про правотворчу діяльність» (2) (наразі це законопроект № 5707, що готується до 2 читання), адже у ньому пропонується сукупність норм для розв'язання колізій. Зокрема, на користь ЗАП буде діяти норма ч. 2 ст. 60 цього законопроекту, за якою «у разі наявності колізії між нормативно-правовими актами, що мають однакову юридичну силу, застосовується спочатку темпоральне правило (пізніший нормативно-правовий акт має пріоритет), а потім змістовне (пріоритет має спеціальний нормативно-правовий акт)». Отже, треба дочекатися остаточної редакції цього Закону.

5. Висновки

Ухвалення ЗАП треба оцінити як великий прогрес України у напрямку європейської інтеграції, осучаснення та демократизації вітчизняного адміністративного права. Його ключові новели повинні вирівняти традиційно підпорядковане становище особи у відносинах державою у більш збалансовані відносини.

Для впровадження ЗАП треба виконати дуже значний обсяг роботи: приведення законодавства у відповідність з ЗАП, навчання публічних службовців, інформування громадян і бізнесу. Окрему увагу треба приділити теоретичному опрацюванню багатьох новел ЗАП.

І звичайно треба належно підготуватися до виявлення та вирішення потенційних колізій між ЗАП та чинним спеціальним законодавством. Для цього треба добре знати, розуміти і застосовувати принципи ЗАП, які детально розкриті у самому Законі. Потрібно бачити їх практичну цінність, механізми реалізації у ЗАП, взаємозв'язки між нормами.

На завершення треба вкотре нагадати, що загалом ЗАП – це закон про баланс публічних та приватних інтересів. Велика відповідальність покладається саме на адміністративні органи, щоб приймати законні та справедливі рішення. Також велика відповідальність буде на адміністративних судах, адже саме вони можуть визначити остаточний стандарт застосування ЗАП. Нагадаємо, що у західних країнах (у тій же ФРН), саме у адміністративних судах і були сформовані принципи адміністративної процедури, які після тривалого використання в судовій практиці вирішення спорів між особою та державою – були перенесені в законодавчу форму. Україна має легший шлях, адже ми йдемо до впровадження ЗАП вже після інших країн західної політичної і правової культури.

Головне – застосовувати ЗАП з розумом і позитивними намірами: добросовісно і розсудливо.

Список використаних джерел:

1. «Про адміністративну процедуру»: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Голос України*. 15.07.2022. № 137.
2. «Про правотворчу діяльність»: проект Закону України 5707 від 25.06.2021 / URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 28.10.2022).

References:

1. «Pro administrativnu protseduru» [“On administrative procedure”]: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku [Law of Ukraine dated February 17, 2022] № 2073-IX. *Holos Ukrainy [Voice of Ukraine]*. 15.07.2022. № 137.
2. «Pro pravotvorchu diialnist» [“On law-making activity”]: proekt Zakonu Ukrainy 5707 vid 25.06.2021 [draft Law of Ukraine 5707 dated 25.06.2021] / URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (data zvernennia [date of application]: 28.10.2022).

REGARDING THE IMPLEMENTATION OF THE LAW «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»

Viktor Tymoshchuk,

Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher at the Department of Public Administration and Administrative Law of the Institute of State and Law named after V. M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine, Deputy Chairman of the Board of the Center for Politycy and Legal Reforms

orcid.org/0000-0001-6109-0909

vtymoschuk@gmail.com

Purpose. *The purpose of the article is to highlight the latest stages of the adoption and entry into force of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” (hereinafter – LAP), its key novelties, as well as the formation of a vision regarding the main measures of implementing the PAP, approaches to solving potential conflicts between the LAP and current legislative acts.*

Methods. *Research methods are historical, comparative and legal, as well as methods of forecasting, analysis, and generalization.*

Results. *The law with a 23-year history of preparation was finally adopted before the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine. The article pays attention to the practical novelties of the LAP, as well as a significant theoretical novel - the introduction of the construction of “public administration” into the Ukrainian legislation. Among the measures for the implementation of the LAP, the following stand out: timely normative harmonization of the current legislation on the LAP, development of approaches to solving potential conflicts, educational and scientific components. Many novels of LAP still need in-depth scientific study. This especially applies to the problem of determining the boundaries of the sphere of public administration (taking into account the dynamics of social relations, the processes of delegation of public functions, privatization, etc.), the determination of the subjects of consideration of complaints in the administrative order (mainly affecting the issue of the subject competence of administrative bodies and the*

political-administrative nature of individual bodies executive power and local self-government bodies), revocation and invalidation of administrative acts, etc.

The greatest attention in the article is paid to the problems of potential conflicts of the LAP with special legislation and approaches to solving these conflicts. These approaches are based on the principles of LAP and their priority. The following principles are of particular importance and value: guaranteeing a person's right to participate in the proceedings (including the person's right to be heard), guaranteeing effective means of legal protection, the principles of formality, reasonableness, and openness. In addition to significant conflicts, potential "technical" conflicts and ways to resolve them are also outlined.

Conclusions: *It is necessary to welcome the adoption of the LAP in such difficult times. This is a practical confirmation of the civilizational choice of Ukraine, our European integration. Now the Ukrainian state must make due efforts to implement the LAP, because its implementation will save public resources at the next stages, simplify legal regulation for citizens, businesses, and public officials. It is necessary to ensure that the current legislation is brought into line with the LAP, training of public servants, further theoretical development of the problems of the general administrative procedure. Approaches to resolving potential conflicts should be developed separately. And here, the principles of LAP, their correct understanding and application play a key role.*

Key words: general administrative procedure; public administration; principles of administrative procedure; LAP implementation measures; conflict of LAP and special legislation.