

ЗМІСТ

Вступ	5
-------------	---

Розділ 1

Теоретико-правові основи адміністративно-процедурного законодавства	8
--	----------

1.1 Адміністративно-процедурне законодавство та доцільність його систематизації (включаючи кодифікацію) <i>de lege ferenda</i>	8
1.2 Адміністративна процедура та її співвідношення із суміжними поняттями	22
1.3 Види адміністративної процедури	39
<i>Висновки до розділу 1</i>	60

Розділ 2

Зміст правового регулювання адміністративної процедури	65
---	-----------

2.1 Ідея адміністративної процедури: базові елементи	65
2.2 Концепція доброго адміністрування та її вплив на правове регулювання адміністративної процедури	75
2.3 Принципи та правила адміністративної процедури як основа її правового регулювання	88
2.4 Принцип офіційності (інквізиційний, дослідницький) та його особлива роль для адміністративної процедури	102
<i>Висновки до розділу 2</i>	115

Розділ 3

Адміністративно-процедурне законодавство та його становлення в Україні	119
---	------------

3.1 Огляд нормативно-правової бази про адміністративну процедуру в Україні. Відсутність системного розвитку адміністративно-процедурного законодавства	119
3.2 Загальні та рамкові законодавчі акти, що містять окремі адміністративно-процедурні норми	133

3.3	Нормативно-правові акти, що врегульовують адміністративну процедуру у певній сфері публічного адміністрування (акти спеціального законодавства)	150	
	<i>Висновки до розділу 3</i>	161	
Розділ 4			
Зарубіжний досвід систематизації адміністративно-процедурного законодавства та висновки для України			166
4.1	Історичний аспект формування адміністративно-процедурного законодавства	166	
4.2	Моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства, їх переваги та недоліки	185	
4.3	Обсяг правового регулювання загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру	197	
4.4	Сучасні тенденції розвитку адміністративно-процедурного законодавства у зарубіжних державах	212	
	<i>Висновки до розділу 4</i>	226	
Розділ 5			
Перспективи систематизації адміністративно-процедурного законодавства в Україні			231
5.1	Соціально-політичні та правові передумови систематизації національного адміністративно-процедурного законодавства	231	
5.2	Огляд основних положень проекту закону України «Про адміністративну процедуру»	242	
5.2.1	Предмет правового регулювання та вилучення із сфери дії	242	
5.2.2	Структура та зміст законопроекту: загальна характеристика	255	
5.2.3	Нова юридична термінологія та інші ключові новації законопроекту	266	
5.3	Приведення чинного законодавства України із вмістом адміністративно-процедурних норм у відповідність із стандартами адміністративної процедури	278	
	<i>Висновки до розділу 5</i>	296	
Загальні висновки			301

ВСТУП

Періодичні зміни представників політичної влади є однією з ознак демократичного режиму у будь-якій сучасній державі. Однак, якщо такі зміни відбуваються надмірно часто, політичні діячі ставлять собі переважно короткострокові завдання, досягнення яких видається нагальним у конкретний історичний період. Реалізація цих завдань чималою мірою відбувається через оновлення законодавства: прийняття нових нормативно-правових актів та внесення змін чи доповнень до чинних. Загалом це можна назвати нормальною еволюцією законодавства. Але знову ж таки, при надмірній частоті такого оновлення втрачається одна з ключових характеристик права — його стабільність.

Мало хто в Україні наважиться стверджувати наявність правової стабільності та усталених «правил гри» у відносинах між приватними особами та представниками публічної влади. Це зумовлено не лише переважно короткою тривалістю існування політичних партій, які в межах одного виборчого циклу не встигають досягнути поставлених завдань навіть за наявності більшості в законодавчій владі. Рідко в якому програмному документі політичної партії можна знайти стратегічні цілі впорядкування законодавства України чи окремих його галузей. В результаті єдиний орган законодавчої влади Верховна Рада працює дещо хаотично, а виконання нею основної своєї функції законотворення здебільшого відбувається *«на злобу дня»*, тобто, для вирішення поточних проблем у суспільстві та державі.

Саме згаданому впорядкуванню чималої частини українського законодавства: адміністративно-процедурного, а точніше його систематизації, присвячено цю роботу. На час завершення її

написання чергова версія основоположного законодавчого акта у цій сфері, проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» була доопрацьована під егідою Міністерства юстиції та подана Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради України¹. У цей останній, частково доопрацьований варіант адміністративно-процедурного законопроекту були внесені деякі зміни до його попередньої редакції, яка подавалась до українського парламенту неповних півтора роки тому². Частина запропонованих в останньому законопроекті змін та доповнень відповідає думкам автора, викладеним у цій роботі. Це стосується, зокрема, необхідності вилучення адміністративно-процедурних норм із положень чинного Закону України «Про адміністративні послуги».

Поряд з цим, проект Закону України «Про адміністративну процедуру», який первинно називався Адміністративно-процедурним кодексом, в оновленій версії не змінився концептуально. Його структура та змістовне наповнення не зазнали істотних змін від першого варіанту, що формувався робочою групою під ідейним керівництвом світлої пам'яті професора Вадима Борисовича Авер'янова майже два десятиліття тому. Така стабільність означає, що переважна більшість запропонованих в законопроекті підходів та новацій витримала перевірку часом.

Однак прийняття Верховною Радою України основоположного акта про адміністративну процедуру серйозно затягнулось. За цей час не тільки продовжували набувати чинності нові законодавчі акти України із вмістом адміністративно-процедурних норм. В адміністративно-правовій доктрині країн із розвинутим адміністративно-процедурним законодавством з'являлись нові

¹ Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» № 3745 від 14 травня 2020 року http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.

² Проект Закону України № 9456 від 28 грудня 2018 року «Про адміністративну процедуру» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307

розробки, а в документах м'якого права загальноєвропейських інституцій — свіжі ідеї та рекомендації. Не враховувати їх на сучасному етапі нам видається не зовсім вірним, більше того, проявом консерватизму.

Інакше кажучи, зміст ключового для правового регулювання відносин приватних осіб з представниками публічної влади законодавчого акта про адміністративну процедуру, варто ще раз переглянути та максимально удосконалити із врахуванням найновіших наукових ідей та концепцій. Якщо цього не зробити перед остаточним прийняттям і набуттям чинності цього закону (кодексу), необхідність наступних постійних змін та доповнень буде просто неминучою. Таким чином напевно постраждає правова стабільність, що звичайно не є новим явищем для становлення і розвитку українського законодавства, але без усякого сумніву — небажаним.

Публікація цієї роботи має на меті досягнення принаймні двох цілей:

- 1) ознайомлення ширшого кола українських науковців та практикуючих юристів із витоками та концептуальними положеннями права адміністративної процедури, яке у правовій освіті України до цього часу не зайняло належного місця;
- 2) форсування наукової дискусії щодо змістовного наповнення українського законопроекту про адміністративну процедуру, а також долі усіх інших чинних нормативно-правових актів України із вмістом адміністративно-процедурних норм у контексті повноцінної систематизації адміністративно-процедурного законодавства.

Львів, травень 2020 року.

РОЗДІЛ 1

Теоретико-правові основи адміністративно-процедурного законодавства

1.1 Адміністративно-процедурне законодавство та доцільність його систематизації (включаючи кодифікацію) *de lege ferenda*

У цій роботі буде зроблено спробу дослідження систематизації «адміністративно-процедурного законодавства». З огляду на це варто визначитись, що ми розуміємо під виділеним словосполученням, яке до цього часу є не достатньо відомим чималій частині вітчизняних юристів.

Передусім нагадаємо, що ключове у ньому поняття «законодавство» вживається в українській правничій літературі принаймні у трьох значеннях:

- 1) вузькому — як сукупності лише законодавчих актів, схвалених Верховною Радою України (законів, кодексів та ратифікованих міжнародних договорів). Таку позицію поділяє, зокрема, В. Суценко, вказуючи, що «законодавство складають саме закони, а інші нормативно-правові акти приймаються на їх основі, на виконання і у відповідності до законів держави»³;
- 2) широкому — як сукупності не лише законодавчих, але й інших нормативно-правових актів, схвалених Верхов-

³ Суценко В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України. Юридичний журнал. 2003. № 5. URL: <https://web.archive.org/web/20150610130953/http://justinian.com.ua/article.php?id=221>.

ною Радою України та іншими вищими органами державної влади: Президентом та Кабінетом Міністрів України. Таке офіційне тлумачення аналізованого поняття було схвалене понад двадцять років тому Конституційним Судом України та охоплювало: «закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України»⁴.

- 3) найширшому — як сукупність усіх нормативно-правових актів, схвалених уповноваженими суб'єктами нормотворення не лише на рівні вищих органів державної влади, але й центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Відповідне цьому підходу визначення знаходимо на офіційному сайті Верховної Ради України, на якому зазначено, що термін «законодавство» використовується у правовій системі в основному у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права⁵.

Наше дослідження буде базуватись на третьому із названих підходів, незважаючи на очевидну привабливість чистоти першого, вузького розуміння законодавства як сукупності виключно

⁴ Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p71098/ed19980709/find?text=%E7%E0%EA%EE%ED%EE%E4%E0%E2%F1%F2%E2%EE>

⁵ Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/9224>

законодавчих актів. Це зумовлено тим, що у цій роботі об'єктивно необхідно висвітлити усю існуючу сукупність нормативно-правових актів України, що містять адміністративно-процедурні норми. Як побачимо далі у наступних підрозділах, джерела права із різним вмістом адміністративно-процедурних норм наявні як у законах України, так і підзаконних нормативно-правових актах і, зокрема: постановах Кабінету Міністрів України, наказах міністерств та деяких інших центральних органів виконавчої влади, рішеннях органів місцевого самоврядування. Майбутня систематизація адміністративно-процедурного законодавства вимагатиме переробки усієї цієї сукупності нормативно-правових актів, яку на цьому етапі навіть навряд чи можна назвати системою, однак про це — дещо згодом.

Законодавство, яке стане предметом нашого аналізу, називаємо адміністративно-процедурним. При тому не будемо заглиблюватись у теоретико-правову дискусію щодо його віднесення до галузі, підгалузі чи інституту законодавства. Лише ризикнемо охарактеризувати сучасний стан розвитку адміністративно-процедурного законодавства України як еволюцію від інституту до галузі.

Поряд з цим, у словосполученні «адміністративно-процедурне законодавство» (або ж як варіант «законодавство про адміністративну процедуру») просто необхідно з'ясувати зміст іншої складової: адміністративної процедури, що до цього залишається предметом наукової дискусії, а нерідко і полеміки в Україні. Такий стан чималою мірою зумовлений історією його виникнення та розвитку.

Адміністративно-процедурне, зрештою як і загалом адміністративне законодавство, не має такої тривалої історії формування та розвитку, якою може похвалитись для прикладу цивільне законодавство. Спільне для усіх суб'єктів публічного адміністрування систематизоване законодавство про адміністративну про-

цедуру почало з'являтися у державах тогочасної Європи лише у 20-х роках ХХ століття.

У Радянському Союзі, в складі якого перебувала більша частина України в цей період, адміністративно-процедурне законодавство ніколи не було пріоритетом у нормотворенні для вищих органів державної влади. Більше того, певний період у 30-х роках минулого століття існувала заборона викладання загалом адміністративного права як навчальної дисципліни у вищій школі, що очевидно не сприяло належному розвитку як правової доктрини про адміністративну процедуру, так і відповідного законодавства, навіть після скасування цієї заборони. Така теза звичайно не означає відсутності наукових публікацій, присвячених тим чи іншим аспектам адміністративної процедури. Найвідомішою колективною монографією у названій сфері можна вважати видану наприкінці 80-х років за редакцією Б.М. Лазарева книгу «Управленческие процедуры»⁶. Крім неї, достатньо знайома багатьом українським фахівцям з адміністративного права праця В.Д. Сорокіна «Административно-процессуальное право»⁷ також за змістом присвячена переважно проблематиці адміністративної процедури.

Поряд з цим пригадаємо, що у Республіці Польща, до якої належала більша частина західних земель сучасної України у міжвоєнний період, адміністративно-процедурне законодавство розвивалось у контексті загальноєвропейського правового розвитку. Базоване на першій у Європі — австрійській кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, Розпорядження із силою Закону Президента Республіки Польща

⁶ Управленческие процедуры Бачило И.Л., Васильев А.С., Воробьев Н.Ф., Давитнидзе И.Л., и др.; Отв. ред.: Лазарев Б.М. М.: Наука, 1988. – 272 с.

⁷ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: Юридическая литература, 1972. 240 с.

«Про адміністративне провадження» (пол. — *O postępowaniu administracyjnym*) було ухвалено в 1928 році⁸ і діяло понад три десятиліття. На жаль, про цей факт мало відомо сучасним українським юристам та представникам науки адміністративного права. Також достатньо динамічно розвивалась польська доктрина адміністративної процедури, при тому навіть незважаючи на «перебування в орбіті» радянської правової системи після завершення Другої світової війни. Зокрема, наукові праці одного з найвідоміших польських адміністративістів Є. Старосьцяка (пол. *Jerzy Staroścjak*) було навіть перекладено на російську мову⁹ і нерідко цитувались радянськими адміністративістами того часу.

У зв'язку із зазначеними історичними передумовами, адміністративно-правові дослідження щодо правового забезпечення адміністративної процедури в Україні поновились по суті лише наприкінці 90-х років ХХ століття. У результаті було розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу (згодом перейменованого у проект Закону «Про адміністративну процедуру»), однак кілька спроб його прийняття у Верховній Раді України вже у новому тисячолітті до цього часу не стали успішними.

З іншого боку, беручи до уваги євроінтеграційний вибір України, варто відзначити тенденцію останніх десятиріч до посиленого удосконалення адміністративно-процедурного законодавства, яку можна спостерігати як на рівні загальноєвропейських інституцій (передусім, Ради Європи та Європейського Союзу), так і розвитку законодавчих актів окремих європейських держав.

⁸ Ochendowski E. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*. Torun, 2000. S. 19.

⁹ Див., напр. Старосьцяк Е. *Правовые формы административной деятельности*. М.: Госюриздат, 1959.