
Руденко М. В., молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ України

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА В УКРАЇНІ

***Анотація.** Взаємовідносини між суб'єктами владних повноважень, фізичними та юридичними особами повинні бути прозорими та зрозумілими обом сторонам. Така правова позиція є доволі розповсюдженою серед принципів публічного адміністрування розвинених країн. Україна сьогодні, на жаль, не відповідає європейським стандартам в цьому аспекті, хоча стоїть на шляху гармонізації національного законодавства. Відомо, що питання прийняття окремого закону з чіткими правилами щодо адміністративних процедур для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, є пріоритетним в аспекті розв'язання окресленої задачі.*

У статті досліджується проєкт Закону «Про адміністративну процедуру», Висновок Головного науково-експертного управління від 01.03.2019, Висновок комітету від 05.06.2019, Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року в рамках питання розвитку сфери адміністративних процедур.

***Ключові слова:** адміністративна процедура; адміністративні послуги; електронне урядування; публічне адміністрування; державне управління.*

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень. Проект закону «Про адміністративну процедуру», провідні положення якого висвітлюються у статті, не є першим. Відомо, що розробка законопроектів такої спрямованості здійснювалася ще на початку 2000-х, однак з різних підстав вони не були втілені у життя. Кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядку звернення до адміністративних судів та порядку здійснення адміністративного судочинства. Слід розуміти, що Кодекс адміністративного судочинства України та Закон «Про адміністративну процедуру» за своєю природою доповнюють та покращують один одного. За допомогою Кодексу адміністративного судочинства України адміністративні суди мають можливість перевіряти правильність та законність діяльності суб'єкта владних повноважень. Разом з тим, здійснення цих самих повноважень має відбуватися в рамках положень Закону «Про адміністративну процедуру». Це означає, що Закон встановлює певні правила для суб'єкта владних повноважень, а Кодекс адміністративного судочинства України є певним інструментарієм для суду, котрий перевіряє правильність та законність дій суб'єкта владних повноважень. Отже, взаємодія зазначених нормативно-правових актів є доволі важливою сьогодні для України як для держави, що стоїть на шляху гармонізації законодавчих актів в рамках публічного адміністрування.

Метою статті є окреслення основних складнощів стосовно впровадження Закону «Про адміністративну процедуру», визначення деяких прогалин цього нормативного акту, висвітлення таких питань, які можуть покращити становище нашої держави та підняти рівень її конкурентоспроможності в аспекті здійснення публічного адміністрування. Стаття допомагає нам зрозуміти теперішній стан адміністративно-процедурного права в Україні як науки, навчальної дисципліни та галузі національного законодавства

Виклад основного матеріалу. Сьогодні Україна є однією з небагатьох сучасних демократичних європейських держав, рівень адміністративно-процесуального законодавства якої не відпо-

відає необхідним стандартам. Важливими та пріоритетними напрямками розвитку в галузі адміністративних процедур та адміністративних послуг, на теперішній час, є прийняття закону про загальні адміністративні процедури за стандартами ЄС, та поступове узгодження конкретних адміністративних послуг із визначеними загальними принципами. Слід розуміти, що така інституціоналізація провідних принципів та правил адміністративної процедури сприятиме забезпеченню правової визначеності та допоможе гарантувати захист прав та свобод фізичних та юридичних осіб. Провідними принципами є: законність; встановлення достовірних фактів; право на отримання письмового рішення із поясненням причин щодо прийняття чи іншого рішення; право на поновлення процедур. Окреслені принципи мають важливе значення для функціонування сучасної системи державного управління, заснованої на принципах верховенства права [1]. Адміністративна процедура являє собою нормативну встановлену модель адміністративно-процесуальних правовідносин. Вона визначає лише потенційні можливості, які можуть бути (для невлadних суб'єктів) або повинні бути (для органів публічної адміністрації) використані майбутніми учасниками адміністративно-процесуальних відносин. З такої позиції адміністративна процедура має визначати не лише порядок дій суб'єктів адміністративного права на певному етапі адміністративного процесу, а й враховувати взаємність прав і обов'язків учасників правовідносин, а також підстави їх реалізації [2]. Як слушно зазначає І. Юрійчук, категорія «адміністративна процедура» як відносно самостійна складова частина адміністративного (матеріального) права досі не сформована у зв'язку з відсутністю єдиного та уніфікованого підходу до визначення її змісту, співвідношення з поняттям «адміністративний процес» та належного правового регулювання. Під адміністративною процедурою слід розуміти нормативно закріплений алгоритм розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі. [3].

Аналізуючи положення Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року, ми бачимо, що особлива увага приділяється подальшому розвитку центрів надання адміністративних послуг, ставиться за мету збільшення кількості адміністративних послуг, що надаються через такі центри та підвищення якості їх надання. Це можливо шляхом спрощення адміністративних процедур та зменшення адміністративного навантаження. Важливо також вдосконалити організаційні та електронні інформаційні системи, забезпечити навчання державних службовців, періодично проводити підвищення рівня їх кваліфікації. Слід продовжувати працювати у напрямку децентралізації адміністративних послуг, підвищення рівня доступності до адміністративних послуг, регулювання на законодавчому рівні питання оплати адміністративних послуг та дотримання Закону України «Про адміністративні послуги». Немалозначним в цьому аспекті є збирання відгуків клієнтів щодо їх задоволеності якістю адміністративних послуг, що надаються центрами. Доцільно більш широко використовувати електронне урядування (е- урядування) для підвищення ефективності системи державного управління, її прозорості та зручності. Під електронним урядуванням розуміють використання інформаційно-комунікаційних технологій, які підтримують діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Основним завданням е-урядування є створення реєстрів інформаційних даних про громадян, юридичних осіб, земельні ділянки, нерухоме майно, податки, соціальні виплати та ін., з метою забезпечення взаємодії систем та обміну даними на операційному рівні. Така взаємодія операційних систем сприятиме оперативному обміну даними між реєстрами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Успішне виконання завдань електронного урядування буде оцінено шляхом визначення показників кількості органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які підключені до системи електронної взаємодії, а також шляхом визначення кількості запитів, які обробляються в електронному вигляді через таку систему.

Так, відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. на III та IV рівнях має бути впроваджено щонайменше 130 адміністративних послуг. Під I та II рівнями розуміється надання інформації та завантаження запиту у форматі PDF; III рівень — подання запиту та оплата послуг онлайн; IV рівень — повністю інтегрована послуга [1]. Частка користувачів, які отримують послуги в електронному вигляді повинна поступово збільшуватися. Адміністративні послуги повинні бути інтегровані до Єдиного державного порталу адміністративних послуг відповідно до вимог законодавства. Метою такої програми є формування єдиного державного порталу адміністративних послуг та створення сприятливих умов для громадян та юридичних осіб для простого, прозорого, безпечного та зручного отримання адміністративних послуг. Так, відповідно до Стратегії, кількість відкритих наборів даних на Єдиному державному порталі має збільшитися від показника 100 до 20 тисяч на період до 2021 року.

Досліджуючи питання адміністративних процедур та послуг, необхідно визначити напрямки, відповідно до яких, ці категорії потребують подальшого вдосконалення. До таких напрямків належать: запровадження загальної адміністративної процедури, що містить основні гарантії захисту прав та свобод громадян; підвищення якості та доступності адміністративних послуг; систематичне зменшення адміністративного навантаження на фізичних та юридичних осіб; оптимізація та підвищення ефективності роботи органів державної влади через впровадження електронної міжвідомчої взаємодії та електронного документообігу; надання адміністративних послуг в електронному вигляді. Положення Стратегії містять показники, на підставі яких будуть здійснюватися відстеження прогресу щодо запланованих дій. Так, кількість реєстрів, внесених до Національного реєстру державних електронних інформаційних ресурсів, повинна досягти показника 70 на період до 2021 р. Кількість зареєстрованих державних електронних інформаційних ресурсів, підключених до системи електронного співробітництва державних електронних інформаційних ресурсів, повинна досягти показника 25 на

період до 2021 р. Частка адміністративних сервісних центрів, що надають обов'язкові адміністративні послуги, повинна становити до 2021 року 80 відсотків. Частка користувачів, які задоволені якістю адміністративних послуг через центри надання адміністративних послугна період до 2021 р. повинна становити 20 відсотків. Кількість спрощених процедур надання адміністративних послуг повинна становити 130на період до 2021 р. [1].

Відповідно до плану дій, що зазначений у Стратегії, існує перелік питань та заходів, щодо удосконалення адміністративних процедур, адміністративних послуг та електронного врядування. Цей перелік включає впровадження загальних правил адміністративної процедури із наданням основних гарантій фізичним та юридичним особам. Міністерство юстиції та інші центральні органи виконавчої влади відповідають за розробку плану дій щодо розроблення підзаконних актів стосовно імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру». До заходів щодо забезпечення ефективної взаємодії між постачальниками адміністративних послуг належать такі завдання як: встановлення провідних державних реєстрів у Національному реєстрі державних електронних інформаційних ресурсів та підключення державних електронних інформаційних ресурсів до систем електронної взаємодії. Державне агентство з питань електронного врядування та інші центральні органи виконавчої влади відповідають за виконання цих двох завдань. Заходи щодо вдосконалення адміністративних даних на основі результатів їх моніторингу включає такі напрямки діяльності як: встановлення вимог до центрів надання адміністративних послуг, залежно від органу, який є відповідальним за формування центру; проведення аналізу відповідності адміністративних сервісних центрів рекомендаціям ЄС; забезпечення центрів надання адміністративних послуг обладнанням для видачі паспортів, посвідчень водія та реєстрації транспортних засобів; проведення опитування рівня задоволеності клієнтів адміністративними послугами, що надаються центрами; проведення тренінгів та публічних заходів (семінари, круглі столи, конференції) щодо управління взаємовідносинами з клієнтами та покращення якості адміні-

стративних послуг та роботи центрів; розробка та подання на розгляд Кабінету Міністрів проекту закону про делегування повноважень щодо реєстрації земельних ділянок органам місцевого самоврядування; розробка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту закону про делегування повноважень щодо реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень органам місцевого самоврядування; спрощення процедури надання допомоги, пов'язаної з народженням дитини.

Також план містить перелік завдань щодо забезпечення зручного доступу фізичних та юридичних осіб до електронних адміністративних послуг. Серед цих завдань окреслені такі напрямки: підключення веб-порталів (веб-сайтів) електронних служб державних органів до інтегрованої системи електронної ідентифікації; впровадження електронних послуг; створення системи електронних контрактів в органах виконавчої влади. Відповідальними з цих питань є: Державне агентство з питань електронного врядування, Міністерство соціальної політики, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство юстиції, Міністерство енергетики та вугільної промисловості, Міністерство інфраструктури, Міністерство культури, Міністерство фінансів, Міністерство аграрної політики, Міністерство регіонального розвитку, Міністерство економічного розвитку і торгівлі та інші центральні органи виконавчої влади. Кінцевий термін виконання цих завдань — 4 квартал 2021 р. [2].

Враховуючи зазначене, ми бачимо, що проект закону «Про адміністративну процедуру» має провідне значення. Доцільно детальніше дослідити та проаналізувати питання, пов'язані із законом. Цей Закон регулює відносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, уповноваженими законом на здійснення своїх управлінських функцій, фізичними та юридичними особами з метою захисту прав та свобод. Доволі суперечливим постає питання щодо термінів «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», які окреслені в законі. Аналіз наукової літератури дає змогу визначити кілька точок зору щодо

цього: адміністративна процедура та адміністративне провадження є однаковими поняттями; ці поняття співвідносяться як загальне та конкретне; адміністративна процедура виступає як модель адміністративного судочинства. Натомість, проект закону надає дещо суперечливі визначення «адміністративного провадження» [3]. Головне науково-експертне управління у своєму висновку щодо проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 9456 від 28.12.2018) також зазначило про неоднозначність висвітлення у законі цих двох термінів. Крім того, Головне науково-експертне управління акцентує увагу на тому, що запропоновані у проекті правила адміністративної процедури надзвичайно схожі з правилами судочинства, а це не можна вважати правильною правовою позицією [4].

Деякі інші коментарі Головного науково-експертного управління щодо проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» є також обґрунтованими. До них належать: зауваження щодо принципів адміністративних процедур та принципів адміністративного судочинства; процедури усунення посадової особи; використання Інституту експертів; можливості огляду представниками державних органів речей та житла громадян на місці. Також не є правомірною заборона особі звертатися до державного органу, якщо йому або їй було відмовлено у запиті.

Законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними особами є обов'язковим елементом правової системи сучасної держави. Закони про загальну адміністративну процедуру передусім мають на меті захистити людину від свавілля державних службовців. Вони визначають дії посадових осіб з точки зору процедури. Це стосується як розгляду заяв та надання адміністративних послуг, так і діяльності, розпочатої адміністративним органом.

Отже, до правових підстав стосовно необхідності впровадження закону про адміністративну процедуру належать: встановлення права особи бути вислуханою перед прийняттям несприятливого адміністративного акта; встановлення обов'язку адміністративних органів мотивувати свої рішення та зазначати порядок їх оскарження; встановлення простіших правил щодо

«представництва» в адміністративному провадженні; створення нових умов для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку. Таким чином, внаслідок настання окреслених обставин, ймовірно настання меншого навантаження на адміністративні суди, але встановлюється гостра потреба щодо вдосконалення досудових механізмів оскарження.

Варто зауважити, що в Стратегії реформування державного управління в Україні до 2021, цей законопроект значиться в пріоритетах. Відтак, в січні 2018 року була оновлена робоча група для доопрацювання проекту закону про адміністративну процедуру. Багато обов'язків та задач щодо просування проекту закону покладається не тільки на Міністерство юстиції, але й на громадян. Варто підкреслити, що для успішного впровадження законопроекту про адміністративну процедуру надзвичайно важливою є також підтримка Європейського Союзу. Проте, на нашу думку, доопрацювання проекту Закону «Про адміністративну процедуру» не є вирішальним. Абсолютно обґрунтованою є наукова позиція В. Тимощука, на думку якого, однією з головних причин гальмування внесення до парламенту та прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» є загальні проблеми у розвитку юридичної науки та освіти в Україні загалом та адміністративного права зокрема [5]. Дійсно, сьогодні абсолютна більшість юристів й досі не знає і не розуміє потреби ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру». Тим більше про потреби законопроекту мало що розуміють пересічні громадяни, публічні службовці та політики. Отже, доцільно ставити першочерговим завданням не лише доопрацювання проекту закону, а й визначення суспільних потреб у такому законі.

Висновки. Основною метою закону про адміністративну процедуру є захист прав та свобод фізичних та юридичних осіб. Однак слід розуміти, що прийняття цього закону не вирішить всіх проблем одразу. Багато положень цього проекту є доволі суперечливими, потребують уваги та подальшого обговорення. Ми не позбудемося великої кількості справ одразу, але матимемо ще один успіх та посилення зобов'язань суб'єкта владних повноважень, встановивши чіткі правила його поведінки.

Список використаних джерел:

1. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2016. № 474. (В редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1102-Р).URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf
2. Біла В. Р Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 30. Том 2. с.12.
3. Юрійчук Ілля. Правове поняття адміністративних процедур. Підприємство, господарство і право. Адміністративне право і процес. № 5, с.151–154.
4. План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf
5. Проект Закону про адміністративну процедуру від 28.12.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307
6. Висновок Головного науково-експертного управління від 01.03.2019 на проект Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр.№ 9456 від 28.12.2018 р.) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307
7. Тимошук В. Історія та стан розробки адміністративно-процедурного закону в Україні, основні перешкоди його ухвалення. 2017. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції. URL:http://www.apnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedure.pdf

References:

1. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku. Skhvaleno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy. № 474. (V redaktsii rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy. № 1102-R).URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf [in Ukrainian].
2. Bila V. R. (2015). Administratyvna protsedura yak normatyvna model protsesualnykh pravovidnosyn. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Seriiia PRAVO. issue 30. vol. 2,12. [in Ukrainian].
3. Yuriichuk Illia (2018). Pravove poniattia administratyvnykh protsedur. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. *Administratyvne pravo i protses*. № 5, 151–154. [in Ukrainian].

4. Plan zakhodiv z realizatsii Stratehii reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2019–2021 roky. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf [in Ukrainian].
5. Proekt Zakonu pro administratyvnu protseduru. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 [in Ukrainian].
6. Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia na proekt Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru» (reiestr № 9456). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 [in Ukrainian].
7. Tymoshchuk V. (2017). Istoriia ta stan rozrobky administratyvno-protsedurnoho zakonu v Ukraini, osnovni pereshkody yoho ukhvalennia. Administratyvna protsedura: osoblyvosti formuvannia ukrainskoi kontseptsii. URL: http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf [in Ukrainian].

Руденко М. В.

Административная процедура в Украине

Аннотация. Законодательное регулирование отношений органов публичной администрации с частными лицами является обязательным элементом правовой системы современного государства. Закон об общей административной процедуре, прежде всего, имеют цель защитить человека от произвола государственных служащих.

Статья помогает нам понять нынешнее состояние административно-процедурного права в Украине как науки, учебной дисциплины и области национального законодательства. В статье обозначены правовые основания необходимости внедрения закона об административной процедуре, обозначены риски, которые могут возникнуть, а также изложен детальный правовой анализ Стратегии реформирования государственного управления в Украине относительно вопроса административной процедуры в Украине.

Ключевые слова: Кодекс административного судопроизводства Украины; административные услуги; административные процедуры; е-управление.

Rudenko M. V.

Administrative procedure in Ukraine

Summary. Legislative regulation of relations between public administration bodies and individuals is a necessary element of the legal system of the modern

state. The law on the administrative procedure intended to protect a person from the arbitrariness of government. The article helps us to understand the current state of administrative procedural law in Ukraine as a science, discipline, and field of national law. The article outlines the legal grounds for the need to introduce the law on administrative procedure, such as: establishing the right of a person to be heard before adopting an unfavorable administrative act; imposing an obligation on the administrative authorities to motivate their decisions and state the procedure for their appeal; establishing simpler rules for representation in administrative proceedings; creation of new conditions for effective appeal of administrative acts in administrative order. Thus, due to the outlined circumstances, a lesser burden on administrative courts is likely, but there is an urgent need to improve pre-trial appeal mechanisms.

We should highlight that in the Strategy for Public Administration Reform in Ukraine until 2021, approved by the Government in June 2016, this bill is among the priorities. Therefore, in January 2018, a working group was updated to finalize the draft law on administrative procedures. Today, Ukraine has a rather important task not to lose another chance. Many responsibilities and tasks for the promotion of the draft law are entrusted not only to the Ministry of Justice, which should play a leading role in promoting the draft law but also to citizens in general. It should be emphasized that the support of the European Union is also extremely important for the successful implementation of the administrative procedure bill.

However, in our opinion, the revision of the draft Law on Administrative Procedure is not decisive in this respect. Since it is equally important to identify specific needs in such law. According to V. Tymoschuk's scientific position, one of the main reasons for slowing down the parliamentary introduction and adoption of the Law on Administrative Procedure is the general problems in the development of legal science and education in Ukraine in general and administrative law in particular. Indeed, today the vast majority of lawyers still does not know and do not understand the need to adopt the Law on Administrative Procedure. Moreover, the average Ukrainian citizens, public officials, and politicians have little understanding of the bill's needs. Therefore, it is advisable not only to prioritize the draft law but also to identify the public needs for such a law and its understanding among the Ukrainian citizens.

The main purpose of the law on the administrative procedure is to determine how an administrative act in the interests of a person should be adopted in every administrative case instituted by an individual. In this case, the law establishes

that both the person and the authority should act in this case. However, it should be understood that the adoption of this law will not solve all problems immediately. Many of the provisions of this project are quite contradictory or unsuccessful, requiring attention and detailed discussion of their projected fundamental impact on relations between public authorities and other public relations entities. We will not get rid of a lot of cases, but we will have another success and another strengthening of the obligations of the subject of authority, setting clear rules of conduct.

Key words: *administrative procedure, administrative services, e-governance, public administration, governance.*