

безсторонності, рівності та недискримінації, пропорційності, розумності строку, обґрунтованості – втілені в ч. 2 ст. 2 КАС України [7].

Отже, судова дискреція в адміністративному судочинстві дозволяє, попри її неоднозначне розуміння та тлумачення, виокремити певні риси цього явища. Здійснення адміністративним судом дискреційних повноважень обумовлює формування судової практики з розгляду та вирішення окремих категорій адміністративних справ, в наслідок чого складні та неоднозначні публічно-правові спори вирішуються безвідкладно, не чекаючи удосконалення нормативно-правового регулювання. Реалізуючи судову дискрецію, суддя керується принципами верховенства права, може відступити від суто нормативно-правового регулювання і вирішити справу на основі принципів права.

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 15.12.2017 № 2747-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

2. Мельник Г.П. Судовий розсуд (дискреція) як явище правової дійсності URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/5938/Melnyk_Sudovyi_rozsud_dyskretsiia_yak_yavyshe.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

3. Minakova Ye., Nalyvaiko I. Application of mediation in the resolution of public legal disputes with the participation of local governments. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 3 (47). С. 223-227.

4. Nalyvaiko L., Marchenko O., Pkov V. Conceptualisation of the Phenomenon of Corruption: International Practices and Ukrainian Experience. *Economic Annals-XXI*. 2018. № 172 (7-8). Р. 32-37.

5. Чепік-Трегубенко О. С. Інформаційна система суспільства: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2015. № 2 (3). С. 117-122.

6. Москвич Л. М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів :автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2003. 19 с.

7. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf.

Володимир Горбалінський

суддя Дніпропетровського
окружного адміністративного суду,
доцент кафедри загальноправових
дисциплін Дніпропетровського
державного університету
внутрішніх справ (м. Дніпро),
кандидат юридичних наук

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Відсутність в нашій державі дієвого законодавства про адміністративну процедуру знижує рівень публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації, перешкоджає наблизенню України до європейських стандартів належного врядування, створює умови для існування корупційних ризиків та порушень прав осіб суб'єктами публічної адміністрації. З огляду на це актуальним для України є питання удосконалення адміністративно-процедурного законодавства.

Адміністративні процедури в діяльності публічної адміністрації досліджували такі вчені, як Н. Бааджи, М. Бойчук, А. Гріня, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Є. Легеза, О. Лагода, Р. Мельник, Т. Мартянова, А. Пухтецька, С. Резанова, М. Рісний, Г. Ткач та ін. Однак, незважаючи на наявність чисельних наукових досліджень у вказаній сфері, залишається багато дискусійних питань, пов'язаних з удосконаленням адміністративного законодавства, яке регулює процедурну діяльність публічної адміністрації в контексті прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

Відносини адміністративної процедури мають міжгалузевий характер, тобто їхній юридичний зміст може стосуватися реалізації прав, свобод та інтересів людини і громадянина, колективних утворень в різних сферах суспільного життя, а тому законодавче упорядкування адміністративної процедури в Україні торкається не лише адміністративного права, але й усієї правової системи [1; 2]. Тому, нове законодавче врегулювання адміністративної процедури потребує дослідження і осмислення в аспекті існуючих та нових законотворчих новацій.

16 листопада Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому Закон України

«Про адміністративну процедуру» (законопроект №3475). Цей закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина. Прийнятий закон набере чинності 15 грудня 2023 року. За цей час органи державної влади та місцевого самоврядування мають підготуватися до впровадження його норм.

Закон України про адміністративну процедуру запроваджує єдині правила взаємовідносин між органами влади і громадянином та бізнесом, Законом забезпечується право громадянина висловити свою позицію і бути вислуханим адміністративним органом, а також чітко та послідовне викладення процедури оскарження рішень, дій або бездіяльності органів влади. Закон отримав схвальний висновок від міжнародного експертного середовища, як такий що відповідає принципам європейського державного управління та є всеохопним, добре структурованим та збалансованим з точки зору рівня деталізації [3; 4, с. 28].

Цікавими і слухними у Законі є новації, які стосуються визначення базових та ключових понять і категорій, які визначають адміністративну процедуру, права суб'єктів звернення, повноваження органів публічної влади щодо змісту їх дискреційних повноважень, інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративної процедури, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків.

Так, прийнятий закон *передбачає*, що 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.

Позитивно оцінюючи Закон України «Про адміністративну процедуру» не можна не оминати окремі проблемні моменти, які викликають запитання і стурбованість стосовно реалізації в подальшому окремих положень цього законодавчого акту. Це питання стосується конкуренції норм закону про адміністративну процедуру з іншими нормативно-правовими актами. Так, у ст. 3 Закону передбачено, що адміністративна процедура визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. Законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним у Законі України «Про адміністративну процедуру».

Наступне питання, на яке хотілося б звернути увагу, стосується того, як вирішуються проблеми застосування дискреційних повноважень адміністративним органом у Законі України «Про адміністративну процедуру». Як зазначалося вище, законодавець надав легальне визначення дискреційним повноваженням, у ст. 6 Закону прописав межі їх застосування. Проте виникає питання, чи стосуються такі межі застосування дискреційних повноважень під час розгляду та вирішення звернень громадян, відповідно до Законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації» [5; 6].

Звуженими у законі є права особи звертатися до суду для оскарження рішення адміністративного органу. Це зокрема стосується питання ефективності та розумності строків вирішення спірних питань щодо надання адміністративної процедури. Так, ч. 9 ст. 21 Закону [5] містить положення, згідно до якого, у разі недосягнення адміністративними органами згоди щодо компетенції та відсутності органу, який є органом вищого рівня для таких адміністративних органів, адміністративний орган або особа має право звернутися до суду для встановлення органу, компетентного вирішувати відповідну справу. Незрозумілим є підхід законодавця вирішувати у судовому порядку питання стосовно органу, який має розглянути спір між особою та адміністративним органом. Чи не кращим було б розгляд таких питань по суті віднести до компетенції суду, або хоча б принаймні надати особі право вибору, куди їй звертатися у такому випадку, до суду чи до іншого адміністративного органу, уповноваженого на вирішення спірних питань.

Викликає певні питання інститут відкликання адміністративного акту. Так, за приписами ст. 88 Закону [5] правомірний адміністративний акт до моменту завершення його виконання може бути відкликаний за ініціативою особи або адміністративного органу на користь особи, в тому числі із зворотною дією в часі, крім випадків, якщо: 1) адміністративний акт аналогічного змісту необхідно прийняти знову; 2) відкликання акта суперечить закону.

Однак такий механізм працює у державах з розвинутою демократією та ефективним правозастосуванням. В Україні з огляду на високий рівень корупційних проявів у сфері публічного управління інститут відкликання адміністративного акта може слугувати «інструментом» зловживань з боку адміністративних органів. У результаті приватні особи можуть бути позбавлені певного майнового чи немайнового блага як результат недобросовісної управлінської діяльності [7; 8, с. 201; 9, с. 413]. Варто додати, що у теорії права та у практиці Конституційного Суду України існує превалююча думка про те, що індивідуальний акт є актом одноразової дії та, як правило, припиняє свою дію у разі його одноразового застосування [10].

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що значення дієвого та ефективного законодавства, яке регулює адміністративні процедури важко переоцінити в контексті дотримання та захисту прав і інтересів особи у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації. На жаль, Україні досі не має відповідного уніфікованого адміністративного законодавства, яке регулює адміністративні процедури. Тому, подальший розвиток та уніфікація Закону України «Про адміністративну процедуру» та спеціального законодавства є одним із першочергових завдань, які має вирішити наша держава у процесі виконання євроінтеграційних завдань та подальших реформ. Очевидно, що в процесі удосконалення і уніфікації законодавства про адміністративну процедуру мають бути враховані найкращі європейські практики правового регулювання процедурної діяльності публічної адміністрації. Нове законодавство про адміністративну процедуру має біти адаптованим до стандартів законодавства ЄС у цій сфері.

1. Муза О. Реалізація дискреційних повноважень адміністративними органами у сфері адміністративних процедур в Україні: законотворчі новації URL : <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/37529/1/20%20%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%8F%202021%20%D0%90%D0%A3%D0%9F.pdf>.

2. Beschastnyi V., Shkliar S., Fomenko A., Obushenko N., Nalyvaiko L. Place of court precedent in the system of law of the european union and in the system of law of Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*. 2019. Issues, 22(6). P. 1-6.

3. Президент підписав Закон України «Про адміністративну процедуру». URL: <https://mspu.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-ukrayini-pro-administrativnu-proceduru>.

4. Наливайко Л. Р., Олійник В. М. Теоретико-правова характеристика взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 192 с.

5. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17.02.2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

6. Nalyvaiko I. The role of civil society institutions in preventing and combating corruption in public authorities. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 27-30.

7. Муза О. Законодавчі ініціативи у сфері регулювання адміністративних процедур: нові виклики та проблеми. *«Правові засади організації та здійснення публічної влади»*. Хмельницький, 2021. С. 373-374.

8. Коренев А., Горбалінський В. Міжнародні стандарти забезпечення права на доступ до правосуддя: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 201-207.

9. Nalyvaiko L., Chepik-Trehubenko O. Application of the Principle of the Rule of Law International and National Courts. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 4 (48). С. 413-419.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 року, № 7-рп 2009. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>.