

ГЕНЕЗА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Розвиток юридичної науки та законодавства мають тісний зв'язок між собою. Відомо, що наукова думка активно впливає на розвиток національного законодавства, в тому числі, адміністративного процедурного законодавства. В свою чергу, розвиток національного законодавства суттєво впливає на тенденції розвитку наукової думки про адміністративну процедуру, її види, про адміністративні процедурні правовідносини і ін. Втім, правовій системі України відомі випадки, коли в національному законодавстві закріплювались окремі терміни і навіть цілі правові інститути, які не проходили через «жорнова» наукового обговорення. Наприклад, уникаючи наукового обговорення в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) були закріплені поняття «публічна служба» та «адміністративний договір». Власне з позицій співвідношення науки та законодавства хочемо розкрити особливості розвитку адміністративного процедурного законодавства.

Поки науковці спорили про те, як співвідносяться між собою поняття «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» (період з 1991 року по 2014 рік), національне законодавство потроху закріплювало процедури реалізації окремих публічних прав і свобод осіб, наприклад:

- з 1996 року Закон «Про звернення громадян» [5] закріплює процедуру подання та розгляду в адміністративному порядку пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) та скарг до організацій, що є суб'єктами публічного і приватного права;

- з 2003 року Закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [3] передбачає процедуру державної реєстрації громадських формувань, фізичних осіб – підприємців і юридичних осіб;

- з 2011 року Закон «Про доступ до публічної інформації» [4] закріплює процедуру отримання публічної інформації від суб'єктів владних повноважень, суб'єктів господарської діяльності та інших розпорядників інформації;

- з 2012 року Закон «Про адміністративні послуги» [1] передбачає процедуру надання адміністративних послуг за зверненнями фізичних і юридичних осіб до суб'єктів публічного управління.

Тобто, в період з 1991 по 2014 роки адміністративне процедурне законодавство України виникло і розвивалося в умовах відсутності чітких науково обґрунтованих орієнтирів. Потреби практики вимагали від законодавця оперативної реакції, який, в свою чергу, пропонував суспільству процедури, що на момент прийняття нормативно-правового акту були доступні як для суб'єкта, який забезпечує процедуру, так і для фізичних та юридичних осіб, що через цю процедуру реалізують свої публічні права і свободи. Отже, в цей період не відбувалася уніфікація адміністративних процедур, про яку весь час говорять адміністративісти.

Слід зазначити, що з кінця 90-х років велася активна робота з розробки Адміністративно-процедурного кодексу України. Втім, ця законотворча і кодифікаційна діяльність з об'єктивних та суб'єктивних причин, на яких не будемо детально зупинятись, так і не була доведена до логічного завершення. З 2016 року Міністерство юстиції України розпочало лобіювання проекту Закону «Про адміністративну процедуру», а 17 лютого 2022 року цей нормативно-правовий акт був прийнятий Верховною Радою України [2].

Здавалося б, практики та науковці отримали довгоочікувану уніфікацію адміністративних процедур. Втім, виникла ситуація, яка свого часу була в перші роки після прийняття КАС України, – наявність чисельних прогалин в правовому регулюванні, які обумовлені

відсутністю прогностичного мислення у розробників законопроектів. Останні двадцять років законодавець все частіше займається не законодавчою діяльністю, а «нормативним експериментаторством». Суспільству пропонується з практичної та теоретичної точки зору «сирий нормативно-правовий акт», який віддалений від специфіки процедур, що існують в окремих сферах діяльності суб'єктів публічного права. Практика одразу ж негативно відреагує на недосконалість і неефективність окремих положень Закону «Про адміністративну процедуру». Ці негативні факти регулювання адміністративних процедурних відносин будуть накопичуватись до певної критичної маси і лише потім почнуть акумулюватись, оброблятись і аналізуватись для внесення змін у національне законодавство. Можна навіть передбачити стадії трансформації Закону «Про адміністративну процедуру» в майбутньому:

а) «сирий закон», тобто нормативно-правовий акт, який віддалений від потреб практики та позбавлений прогностичного наукового обґрунтування;

б) «підлатаний закон», тобто нормативно-правовий акт, у змісті якого поспіхом прибрали прогалини і суперечності, але який продовжує залишатись неефективним на практиці;

в) «ідеальний закон», тобто нормативно-правовий акт, який враховує всі нюанси практики та має серйозне теоретичне підґрунтя.

На нашу думку, Закон «Про адміністративну процедуру» лише через 10–15 років добереться до третьої стадії трансформації. Якщо ж Верховна Рада України перестане займатись «нормативним експериментаторством» і повернеться до свого природного виду діяльності – законодавчої діяльності, то українське суспільство зможе отримати «ідеальний закон» вже через 1,5–2 роки.

Список використаної літератури

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
2. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31–32. Ст. 263.

4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.