

Андрій Школик

Львівський національний університет імені Івана Франка
a.shkolyk@gmail.com

Кодифікація законодавства про адміністративну процедуру як загальноєвропейська тенденція

Summary

Codification of law on administrative procedure as an all-European tendency

During the last fifteen years bodies of the European Union and the Council of Europe have approved new soft law documents regarding administrative procedure. Besides that, the Model Rules on European Union Administrative Procedure have been undertaken by the Research Network on EU Administrative Law, the team that has included about a hundred of administrative law professors from different EU states. These documents can be translated into European Union's Law on administrative procedure as well as to legislation of countries that do not have a general law (code) on administrative procedure, including Ukraine.

Codification of law on administrative procedure in the above-mentioned documents is called "innovative codification" that changes significantly the administrative procedure and thus differs from consolidation that is typical for common law countries in the analysed sphere. Such a codification has many advantages but can also lead to some failures in the process of its implementation. For example, the rules governing the relation between general law (code) on administrative procedure and sector-specific laws in some areas of public administration's activities must be strict and understandable. Possible contemporary solutions to this question in the above-mentioned soft law documents are analysed in the article.

The depth of every codification is also a very important question before its realization. The Model Rules on Administrative Procedure of the European Union take into consider-

ation not only external instruments of public administration's activities (single-case decisions, normative acts and public contracts), but also internal forms of cooperation between administrative units, at least partly.

The proposed codification of law on administrative procedure must be based on two fundamental principles — rule of law and right to good administration. Both fundamental principles foresee numeral elements — more narrow respected principles.

Finalising *de lege ferenda*, codification of law on administrative procedure is an all-European tendency. Contemporary soft law documents and best experience in this sphere must be used not only in the law of the European Union, its Member States but also in Ukraine.

Keywords: administrative procedure, codification of law, good administration

Streszczenie

Kodyfikacja prawa w zakresie postępowania administracyjnego jako tendencja ogólnoeuropejska

W ciągu ostatnich piętnastu lat instytucje Unii Europejskiej, w tym Rady Europy, uchwaliły kilka nowych dokumentów prawa miękkiego dotyczących postępowania administracyjnego. Oprócz tego przepisy modelowe o postępowaniu administracyjnym w Unii Europejskiej zostały opracowane przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego z różnych państw wchodzących w skład UE. Dokumenty te powinny być podstawą europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego, a także odpowiednich ustaw w państwach, które nie posiadają jeszcze zasadniczej (jednolitej) ustawy (kodeksu) o procedurze administracyjnej, jak np. Ukraina. Kodyfikacja prawodawstwa o postępowaniu administracyjnym w wymienionych dokumentach jest nazywana kodyfikacją innowacyjną, która istotnie zmienia procedurę administracyjną i różni się od zwykłej konsolidacji norm administracyjno-proceduralnych. Taka kodyfikacja oprócz licznych zalet ma i pewne wady, które ujawniają się przy jej wprowadzeniu do rodzimego systemu prawnego. Podstawowy problem polega na zsynchronizowaniu kodeksu postępowania administracyjnego z ustawami prawa administracyjnego (materialnego). W niniejszym artykule przedstawione zostały nowoczesne tendencje dotyczące sposobów rozwiązywania sporów kompetencyjnych w prawie administracyjnym. Ważnym elementem każdej dyskusji nt. kodyfikacji jest zakres jej obowiązywania. W przepisach modelowych o postępowaniu administracyjnym w UE przewidziana jest regulacja prawna nie tylko zewnętrznych instrumentów działalności administracji publicznej (aktów, czyli decyzji indywidualnych, aktów normatywnych i umów publiczno-prawnych), lecz także w pewnym zakresie również wewnętrznego współdziałania między jednostkami tej administracji. Proponowana kodyfikacja prawodawstwa o postępowaniu administracyjnym powinna opierać się na dwóch podstawowych zasadach: praworządności oraz dobrej administracji. Na każdą z tych podstawowych zasad składają się normy szczegółowe, które odpowiednio regulują zasadnicze zadania administracji państwowej.

Podsumowując *de lege ferenda*, kodyfikacja prawodawstwa o postępowaniu administracyjnym jest tendencją ogólnoeuropejską, w której najnowsze doświadczenia w tym zakresie

powinny być wykorzystane nie tylko w ramach systemu prawnego Unii Europejskiej i państw członkowskich, lecz także na Ukrainie.

Слова ключові: postępowanie administracyjne, kodyfikacja prawodawstwa, dobra administracja

Право адміністративної процедури, як і загалом адміністративне право не має такої тривалої історії формування та розвитку, якою може похвалитись, наприклад, право цивільне. Загальне для усіх суб'єктів публічного адміністрування законодавство про адміністративну процедуру почало з'являтися у державах тогочасної Європи лише у 20-х роках XX століття. У Радянському Союзі, в складі якого перебувала більша частина України в цей період, право адміністративної процедури ніколи не було пріоритетом законодавчої діяльності влади. Більше того, певний період у 30-х роках існувала заборона викладання адміністративного права як навчальної дисципліни у вищій школі, що очевидно не сприяло належному розвитку правової доктрини про адміністративну процедуру навіть після скасування цієї заборони. З огляду на зазначені історичні передумови, дослідження у сфері правового регулювання адміністративної процедури в Україні відновились лише після зміни економічної та соціальної системи у 90-х роках минулого століття. В результаті було розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу, однак кілька спроб його прийняття у Верховній Раді України вже у новому тисячолітті не стали успішними і станом на сьогодні це питання залишається не вирішеним.

З іншого боку, у зв'язку з євро-інтеграційним вибором України, необхідно відзначити тенденцію до посиленого удосконалення права адміністративної процедури, яку можна спостерігати як на рівні загальноєвропейських інституцій (передусім, Ради Європи та Європейського Союзу), так і розвитку законодавчих актів окремих держав. Щодо останніх, то істотне оновлення та кодифікація законодавства про адміністративну процедуру останніми роками стає на порядок денний навіть у країнах, які в силу, знову ж таки, історично-правових традицій, ніколи не мали загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру Франції¹ та Румунії².

В свою чергу, на рівні загальноєвропейських інституцій протягом останніх п'ятнадцяти років було прийнято ряд актів (передусім — *soft law*), спрямованих на удосконалення адміністративної процедури. Серед найважливіших назово:

¹ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, ed. by Herwig C.H. Hofmann, Jens-Peter Schneider and Jacques Ziller, 2014, http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf, s. 12.

² Balan E., Troanta Rebeles T.R., *General principles of the administrative procedure. The Romanian perspective*, <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/362/352>.

— Європейський кодекс належної адміністративної поведінки, розроблений Омбудсманом Європейського Союзу і схвалений Європейським Парламентом 6 вересня 2001 року³;

— рекомендацію CM/Rec (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 року державам-членам про добре адміністрування⁴;

— резолюцію Європейського Парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі⁵.

Серед доктринальних розробок останнього часу просто необхідно виділити Модельні правила адміністративної процедури Європейського Союзу (*Model Rules on EU Administrative Procedure*), що стали результатом спільної праці понад сотні провідних європейських адміністративістів під керівництвом професорів Г. Гофмана, Ж.П. Шнайдера та Ж. Зіллера⁶. Згідно з ідеєю розробників, ці правила повинні стати основою нормативно-правового регулювання адміністративної процедури передусім для органів та інституцій Європейського Союзу. Поряд з цим, автори документа вказують, що він може бути корисним і для держав-членів Європейського Союзу, органи влади яких вирішать застосувати їх для національних адміністративних структур при імплементації політики та права ЄС.

У зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року⁷, але також незалежно від цього підписання вважаємо, що положення названих вище актів європейських інституцій та Модельних правил адміністративної процедури Європейського Союзу доцільно та необхідно використати при удосконаленні проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (дещо оновленого проекту Адміністративно-процедурного кодексу). Таким чином недолік правового забезпечення діяльності публічної адміністрації в Україні: відсутність загального закону про адміністративну процедуру, — можна пере-

³ European Code of Good Administrative Behaviour of 06 September 2001, <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>.

⁴ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>.

⁵ European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA\(2013\)0004_2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf).

⁶ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, ed. by Herwig C. H. Hofmann, Jens-Peter Schneider and Jacques Ziller, Version for on-line publication, 2014, http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf, s. III.

⁷ Закон України від 16 вересня 2014 р. «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами, з другої сторони», *Відомості Верховної Ради України*, 2014, nr 40, s. 2021.

творити на перевагу, адже оновлений законопроект має шанс врахувати найновіші розробки фахівців у аналізованій сфері.

Незважаючи на останню назву законопроекту в Україні (закон), його ухвалення, на нашу думку було б класичною кодифікацією в розумінні української та європейської теорії права. Лише кодифікація як спосіб удосконалення нормативно-правових актів може істотно покращити якість правового регулювання у відповідній сфері суспільних відносин. Як зазначає В.М. Косович, зведення нормативних документів у єдиний збірник за тим чи іншим критерієм без їх змістовного уточнення (інкорпорація) чи об'єднання в єдиний нормативно-правовий акт кількох нормативно-правових актів, які регулюють певну сферу суспільних відносин без зміни їх змісту (консолідація), сприятиме їх застосуванню, однак не вплине безпосередньо на їх якість⁸. При цьому зазначимо, що у правовій доктрині держав, які відносять до *common law*, під кодифікацією розуміють власне консолідацію джерел права. Зокрема у *Black's Law Dictionary* дефініція кодифікації сформульована таким чином: це процес систематичного збору та упорядкування, звичайно за предметом, законів штату чи країни або ж положень та правил у певній сфері чи щодо певного суб'єкта права та практики⁹.

Відмежовуючи кодифікацію від зазначеного, передусім американського підходу, автори Модельних правил адміністративної процедури Європейського Союзу пропонують додатково охарактеризувати та назвати аналізовану діяльність суб'єктів правотворення «інноваційною кодифікацією». У наведеному документі стверджується, що інноваційна кодифікація наявна, коли новий закон запроваджує єдине джерело існуючих принципів, які звичайно розпорошені серед різних законів і підзаконних нормативно-правових актів (*regulations*), а також в судових прецедентах; вона може за необхідності також модифікувати існуючі принципи та правила і додавати нові. Такий метод дозволяє усувати суперечності в існуючих законах та заповнювати прогалини. Інноваційній кодифікації автори Модельних правил адміністративної процедури Європейського Союзу протиставляють *codification a droit constant* — техніці, яка дозволяє формувати юридично зобов'язуючу консолідовану версію існуючого законодавства, однак не буде придатною відповіді на різні виклики та змінювані потреби сучасної системи ЄС¹⁰. Не викликає сумніву, що аналогічно і для України, інноваційна кодифікація законодавства про адміністративну процедуру повинна стати визначальною для суб'єктів законотворчого процесу.

В обґрунтування останньої тези наведемо кілька аргументів, що є спільними як для правової системи Європейського Союзу, так і України.

⁸ W.M. Kosowych *Udoskonalennia normatywno-prawowych aktiw Ukrainy: tehniko-tehnologichni aspekty*, Lwiv 2015, s. 448.

⁹ *Black's Law Dictionary* / by Henry Campbell Black, 6th ed, St. Paul, 1990, s. 258.

¹⁰ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure...*, s. 7.

По-перше, існуючі не кодифіковані адміністративно-процедурні норми є не завжди виправдано відмінними для різних органів публічної адміністрації та різних сфер суспільного життя. В Україні до цього додається, що на локальному рівні кожен орган місцевого самоврядування затверджує «власні» правила адміністративної процедури, які за змістом мало чим різняться між собою. Для приватних осіб, особливо соціально вразливих категорій, це означає низький рівень розуміння алгоритмів діяльності публічної адміністрації та недовіру до неї і влади загалом.

По-друге, існуюче правове регулювання адміністративної процедури у спеціальних нормативно-правових актах містить чимало прогалин, що зумовлює необхідність застосування аналогії закону та права і не сприяє впевненості громадян щодо ефективної реалізації своїх прав у сфері повноважень публічної адміністрації.

По-третє, як зазначають розробники названих Модельних правил, існування єдиного базового переліку правил для адміністративних процедур може істотно зменшити кількість звернень до суду¹¹. Адже чітка регламентація порядку прийняття рішень органами публічної адміністрації, їх відкликання, скасування та оскарження до вищого у межах адміністративної ієрархії органу дозволить уникнути потенційних публічно-правових спорів або ж вирішити їх в межах адміністративної процедури з меншими видатками для усіх суб'єктів спірних правовідносин.

Однак кодифікація законодавства про адміністративну процедуру, істотно змінюючи існуюче правове регулювання об'єктивно постає перед викликами майбутнього співіснування із спеціальними адміністративно-процедурними нормами, що залишаться чинними у певних сферах суспільних відносин або стосовно окремих органів публічної адміністрації, з огляду на необхідність врахування їх специфіки. Найтипівішим прикладом у цьому контексті є окрема правова регламентація адміністративної процедури, що застосовується податковими службами. Наприклад, у статті 3 польського Кодексу адміністративного провадження зазначено, що його приписи не поширюються на провадження у справах, врегульованих законом під назвою «Податкова ординація», який у свою чергу «нормує податкове провадження, податковий контроль та дії з перевірок»¹². Крім того, загальні закони (кодекси) про адміністративну процедуру в деяких країнах не застосовуються у справах соціального забезпечення, сферах функціонування дипломатичних та митних служб.

Станом на сьогодні немає єдиного загальноприйнятого рецепта вирішення питання співвідношення між загальним законом (кодексом) про адміністра-

¹¹ Там само, s. 5.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa-Bielsko-Biała, 2010, s. 18, 229.

тивну процедуру та спеціальними нормативно-правовими актами, що також містять адміністративно-процедурні норми.

Зокрема, у названій вище Резолюції Європейського парламенту від 15 січня 2013 року з рекомендаціями Комісії з адміністративно-процедурного права в Європейському Союзі передбачено, що загальний акт про адміністративну процедуру повинен містити універсальний набір принципів і окреслювати процедуру, яка застосовується як положення *de minimis*, якщо не існує *lex specialis*. Крім того, гарантії реалізації прав громадян, визначених в межах секторних інструментів (спеціальних нормативно-правових актів), не можуть передбачати меншої охорони, чим гарантії передбачені в загальному акті про адміністративну процедуру¹³.

В свою чергу, у пункті 1–2 Модельних правил адміністративної процедури Європейського Союзу передбачено наступне співвідношення між загальними та спеціальними нормами:

1) модельні (загальні) правила повинні застосовуватись там, де не існує спеціальних процедурних правил;

2) спеціальні процедурні правила повинні тлумачитись у відповідності з модельними правилами і можуть бути доповнені їх приписами¹⁴.

Тобто, мова усе ж таки йде про пріоритет *lex specialis*, що обґрунтовується фактом необхідності в певних обставинах враховувати специфіку відповідних сфер правового регулювання. На відміну від положення Резолюції Європейського парламенту, у коментарі до Модельних правил зазначено, що норми спеціального законодавства (*sector-specific law*) можуть відхилятися від загальних стандартів в обох напрямках і встановлювати як вищі стандарти адміністративної процедури, так і нижчі — з належною та чіткою мотивацією такого відхилення. Таким чином пропонується певна гнучкість для законодавчого процесу. З одного боку, базовою ідеєю Модельних правил є представлення та стимулювання найкращих практик правового регулювання. З іншого ж, можливість прийняття нових спеціальних правил розглядається як засіб від зашкарублості та відсутності прогресивних змін (*petrification*¹⁵), що є загрозою будь-якої кодифікації. Адже нові спеціальні правила можуть також презентувати інноваційні рішення та згодом імплементуватись у загальні Модельні правила після їх успішної апробації у певній вузькій сфері.

В результаті Модельні правила як загальний нормативно-правовий акт про адміністративну процедуру в разі їх легітимізації в актах Європейського Союзу, за загальним правилом мали б застосовуватись, якщо не існує спеці-

¹³ European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA\(2013\)0004_2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf), s. 5

¹⁴ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure...*, s. 28.

¹⁵ Dosliwnyj překlad terminu petrification — skamjaninnia.

ального (секторного) законодавства. Однак цей загальний акт може додатково відігравати подвійну функцію навіть у випадках, якщо такі окремі правила існують. Модельні правила можуть служити точкою відліку, тобто основою для тлумачення таких спеціальних процедурних правил, а також пропонувати вартісне рішення, якщо в спеціальному законодавстві виявлена ненавмисна прогалина. Таким чином загальний акт має потенціал спростити застосування законодавства про адміністративну процедуру Європейського Союзу та запобігти «чорним дірам» у захисті громадян¹⁶.

Підсумовуючи, у найновіших документах, які визначають зміст правового регулювання адміністративної процедури *de lege ferenda*, не згадується закріпленого в адміністративно-процедурному законодавстві деяких держав (зокрема, Іспанії) пріоритету загального нормативно-правового акта перед спеціальними. Однак висвітлені правила застосування положень загального акта про адміністративну процедуру підкреслюють його надзвичайну роль для функціонування права про адміністративну процедуру в цілому, навіть для сфер діяльності публічної адміністрації, які регламентуються спеціальними нормами.

Ще одним важливим питанням при кодифікації законодавства про адміністративну процедуру є обсяг його правового регулювання. У цьому контексті законодавець будь-якої держави при розробці загального закону (кодексу) повинен передусім визначитись, які форми (інструменти) діяльності публічної адміністрації підлягатимуть регламентації. Перед висвітленням останніх загальноєвропейських тенденцій нагадаємо моделі вирішення цього питання у державах світу з відносно тривалими традиціями дії загального адміністративного-процедурного законодавства.

Перша, базована на первинному австрійському законі модель (яку адаптували переважна більшість держав колишньої Австро-Угорської імперії, тобто, Центральної та Південно-Східної Європи) передбачає регулювання процедури прийняття лише індивідуальних рішень публічної адміністрації (які в Австрії називають *bescheid*, а в інших – адміністративний акт або ж рішення відповідною мовою).

Друга, ґрунтована на німецькому законі модель не обмежується процедурою прийняття адміністративного акта і регламентує також:

- особливий вид адміністративного акта — загальне розпорядження;
- укладення адміністративними органами публічно-правових договорів (які у французькій правовій доктрині називають адміністративними).

Врегульоване у німецькому законі загальне розпорядження за змістом займає проміжне становище між індивідуальним адміністративним актом та нормативним актом, що приймається публічною адміністрацією, незва-

¹⁶ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure...*, s. 33.

жаючи на формальне віднесення у законі до першого. Відповідно до параграфу 35 німецького Закону про адміністративну процедуру «під загальним розпорядженням розуміється адміністративний акт, спрямований на коло осіб, що визначені або можуть бути визначені за загальними ознаками чи який стосується публічно-правової якості речі або її використання суспільством»¹⁷.

Третя, первинно застосована в американському Акті про адміністративну процедуру модель, передбачає правове регулювання в загальному законі (кодексі) не лише індивідуальних рішень публічної адміністрації, але й нормативних актів. Параграфи 553–559 названого законодавчого акта регламентують порядок творення правил адміністративними агентствами¹⁸.

У континентальній правовій системі регламентація загальними законами (кодексами) про адміністративну процедуру і порядку прийняття нормативних актів також не є поодиноким випадком. Зокрема, доцільно згадати розділ 3 Акта з загального адміністративного права Королівства Нідерланди, який регулює процедуру розробки та прийняття публічною адміністрацією розпоряджень. Як передбачає стаття 3:1 цього документа, розпорядження, що містять загальнообов'язкові норми застосовують лише у випадках, якщо вони сумісні з характером розпоряджень¹⁹. Інакше кажучи, мова йде про обмежене, але таки поширення нідерландського закону на процедуру прийняття нормативних актів публічної адміністрації.

Естонський Закон про адміністративну процедуру 2001 року чіткіше регламентує не лише порядок прийняття індивідуальних адміністративних актів, але й нормативних. Стаття 2 цього Закону містить визначення адміністративної процедури як діяльності адміністративного органу під час видання постанов чи адміністративних актів, під час вчинення заходів або під час укладення публічно-правових договорів. Своєю чергою, стаття 88 естонського Закону містить дефініцію постанови як правового акту, що видає адміністративний орган з метою регулювання *невизначеної кількості* випадків²⁰.

До зазначених прикладів доцільно додати, що у Додатку до згаданої вище Рекомендації CM/Rec(2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 року державам-членам щодо доброго адміністрування стандарти адміністративної процедури викладені спільно для усіх адміністративних рішень, під якими у цьому документі розуміють «регуляторні чи не-регуляторні рішення, прийняті публічними органами при здійсненні публічної влади»²¹. Ін-

¹⁷ *Administratywna procedura ta administratywni posluhy. Zarubizhnyj doswid i propozyjsiji dla Ukrainy*, Awtor-uporiadnyk W. P. Tymoshchuk, Kyjiw 2003, s. 206.

¹⁸ Там само, s. 431–438.

¹⁹ Там само, s. 268.

²⁰ Там само, s. 352, 382.

²¹ Article 11 of Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>.

шими словами, зазначений документ *soft law* в черговий раз підтверджує можливість правового регулювання в єдиному законі (кодексі) порядку прийняття не лише індивідуальних, але й нормативних актів публічної адміністрації.

У коментарі до Модельних правил адміністративної процедури Європейського Союзу визнається, що з огляду на багатоманітність моделей у національному законодавстві окремих держав-членів, жодна модель не може бути прийнята як єдино прийнятий варіант для кодифікації. Поряд з цим зазначаємо, що у цьому документі використовується широка концепція «діянь адміністрації» (*administrative action*), під якими розуміється активність органів публічної влади, що має наслідком:

- юридично обов'язковий не-законодавчий акт загального застосування, тобто, нормативний акт публічної адміністрації;
- рішення — діяння адміністрації, скероване до однієї або кількох конкретних публічних чи приватних осіб і вирішує одну або кілька конкретних справ з юридично обов'язковими наслідками;
- контракт публічно-правового характеру;
- взаємодію та співпрацю між органами публічної влади;
- діяльність з інформаційного менеджменту в органах публічної влади²².

Правовій регламентації кожного із названих видів діянь адміністрації присвячена окрема книга Модельних правил адміністративної процедури Європейського Союзу. Таким чином автори цього найновішого документу відходять від базованого на традиціях австрійської та німецької правової доктрини звуженого розуміння адміністративної процедури і застосовують це базове поняття до правового регулювання усіх перерахованих форм (інструментів) діяльності публічної адміністрації. З іншого боку, викладення Модельних правил у розмежованих книгах окремо для кожного інструмента (передусім, рішень в індивідуальних справах, нормативних актів та публічно-правових договорів чи контрактів) обґрунтовується власними специфічними вимогами для забезпечення процедурної справедливості²³. Такий підхід зумовлює, знову ж таки, можливість для гнучкості законодавця певної держави (або Європейського Союзу) при визначенні форм (інструментів) діяльності публічної адміністрації, правове регулювання яких буде викладено в загальному законі (кодексі) про адміністративну процедуру.

Поряд із визначенням обсягу правового регулювання та попередньо висвітленої проблематики місця загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру в системі права, варто принаймні окреслити основні цілі та принципи, що визначатимуть його зміст. В аналізованому нами коментарі до Модельних правил зазначається, що правила адміністративної процедури повинні формулюватись для одночасної реалізації двох цілей публічного права:

²² *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure...*, s. 29.

²³ Там само, s. 3.

забезпечити, щоб його інструменти полегшували ефективне виконання публічних обов'язків і в той самий час забезпечували права індивідів²⁴. Що стосується принципів, на яких повинні базуватись кодифіковані акти про адміністративну процедуру, то автори цитованого документа достатньо обґрунтовано виділяють дві основоположні засади: верховенства права (точніше — влади права) та доброго адміністрування, з яких уже далі виводять вужчі принципи адміністративної процедури.

Зокрема, серед складових верховенства права називають такі суб-принципи як законність, правова визначеність, пропорційність діянь адміністрації, захист очікуваних інтересів, відкритість, забезпечення права на участь, доступ до публічної інформації, рівність громадян, відкритість та субсидіарність. Більшість із зазначених принципів є основою функціонування будь-якої сучасної демократичної держави і достатньо відомі фахівцям з публічного права. Однак тут вони згадуються з конкретною метою: імплементації в норми загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру.

В свою чергу, складові принципу доброго адміністрування — це уже переважно спеціальні суб-принципи, притаманні правовому регулюванню адміністративної процедури. Добре адміністрування включає, зокрема, право на виклад причин прийнятого рішення, право на ефективне відшкодування шкоди, заподіяної публічною адміністрацією, забезпечення права на захист, мовні права і, більш загально, дотримання належної процедури (*due process*)²⁵.

Названі принципи адміністративної процедури в окремих книгах аналізованих Модельних правил надалі конкретизуються в окремих книгах з правилами для різних форм (інструментів) публічної адміністрації: індивідуальних рішень, нормативних актів та публічно-правових контрактів. Однак на цьому не будемо зупинятись з огляду на встановлені межі публікації. Єдине, що відзначимо вплив популярної впродовж кількох останніх десятиліть концепції нового публічного управління (*new public management*) на право адміністративної процедури. Зокрема, це проявляється у закріпленні принципів продуктивності (*efficiency*) та ефективності (*effectiveness*) діяльності публічної адміністрації у документах *soft law*, присвячених правовому регулюванню адміністративної процедури.

Підсумовуючи цей короткий огляд еволюції наукових поглядів у сфері адміністративно-процедурного права, приходимо до наступних висновків. Майже столітня історія кодифікації законодавства про адміністративну процедуру останніми роками переходить на новий етап розвитку. Це підтверджується, зокрема:

²⁴ Там само, р. 4.

²⁵ Там само, р. 5.

— детальним опрацюванням змісту та пропозицією Європейського Парламенту прийняти загальний акт про адміністративну процедуру для органів та інституцій Європейського Союзу;

— активною дискусією у державах-членах Європейського Союзу, які не мають загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру, передусім — країн, орієнтованих на французьке право, доцільності ухвалення такого акта;

— обговоренням у наукових колах держав, в яких загальні закони (кодекси) про адміністративну процедуру діють протягом тривалого часу, наприклад — у Республіці Польща доцільності їх істотної новелізації;

— намаганням європейських держав, що не входять до Європейського Союзу і, зокрема — України, наблизити власне законодавство до *acquis communautaire*, включаючи перспективне адміністративно-процедурне законодавство.

Таким чином можна декларувати наявність загальноєвропейської тенденції кодифікації законодавства про адміністративну процедуру, яка для України має особливе значення. Адже прийняття загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру із врахуванням найновіших розробок, а також його ефективне застосування може істотно наблизити Україну до задекларованого в Конституції ідеалу верховенства (влади) права. Поряд з цим, викладені у висвітлених загальноєвропейських документах ідеї без сумніву повинні використовуватись і в спеціальних законодавчих актах, що регулюють окремі сфери діяльності публічної адміністрації.

Бібліографія

Administratywna procedura ta administratywni posluhy. Zarubizhnyj doswid i proposytiji dla Ukrainy, Awtor-uporiadnyk W.P. Tymoshchuk, Kyjiw 2003.

Balan E., Troanta Rebeles T.R., *General principles of the administrative procedure. The Romanian perspective*, <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/362/352>.

Black's Law Dictionary / by Henry Campbell Black, 6th ed, St. Paul, West Publishing Co., 1990.

European Code of Good Administrative Behaviour of 06 September 2001, <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>.

European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_plenierte/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA\(2013\)0004_2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_plenierte/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf).

Kosowych W.M., *Udoskonalennia normatywno-prawowych aktiw Ukrainy: tehniko-tehnologichni aspekty*, Lwiw 2015.

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>.

ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, ed. by Herwig C.H. Hofmann, Jens-Peter Schneider and Jacques Ziller, Version for on-line publication, 2014, http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa / Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa-Bielsko-Biała 2010.

Zakon Ukrainy vid 16 veresnia 2014 r. «Pro ratyfikaciju Uhody pro asociaciju mizh Ukraїnoju, z odnıjeji storony ta Ewropejskym Sojuzom, Ewropejskym spiwtowarystwom z atomnoji energii i jichnimy derzhawamy, z druhoji storony», *Widomosti Werchownoji Rady Ukrajiny*, 2014, nr 40.