

Андрій Школик

Львівський національний університет
імені Івана Франка
deklaw@law.lnu.edu.ua

Законодавство про адміністративну процедуру в Україні: яким буде вибір?

Правове регулювання порядку прийняття рішень органами публічної адміністрації (виконавчої влади та місцевого самоврядування) України до цього часу перебуває на етапі становлення. Одним із факторів, що зумовив такий стан, є історична традиція або, точніше, її відсутність у частині законодавчого регулювання адміністративної процедури. У період Радянського Союзу визнавалась необхідність чіткого врегулювання порядку функціонування судів і, принаймні, три законодавчих акти: Цивільний процесуальний кодекс, Кримінально-процесуальний кодекс та частково Кодекс про адміністративні правопорушення, – визначали порядок прийняття рішень судами. Після проголошення незалежності України до цього додалися ще два кодекси: Господарський процесуальний та Кодекс адміністративного судочинства. В результаті маємо п'ять кодифікованих актів у частині врегулювання діяльності судової влади і жодного стосовно влади виконавчої та місцевого самоврядування. Згаданий Кодекс про адміністративні правопорушення регулює лише процедуру прийняття органами виконавчої влади та іншими уповноваженими суб'єктами актів, що містять адміністративно-правові санкції (постанов про накладення адміністративних стягнень). Цей випадок можна назвати прикладом часткової систематизації адміністративно-процедурних норм, який навіть не поширюється на всі рішення з адміністративно-правовими санкціями.

Названий приклад доводить, що право в Україні усе-таки певним чином врегульовує адміністративну процедуру. Поза Кодексом про адміністративні правопорушення, на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих центральними та місцевими органами публічної адміністрації знаходимо адміністративно-процедурні норми достатньо різної якості та змісту. Інакше кажучи, в Україні до цього часу переважним залишається регулювання адміністративної процедури у нормах спеціального законодавства, постанов Кабінету Міністрів та наказів міністерств, а за їх відсутності – навіть у локальних нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування.

Таким чином, на відміну від Республіки Польща, в якій загальний Кодекс адміністративного провадження чинний з 1960 року, в Україні аналогічний систематизований законодавчий акт про порядок прийняття рішень органами публічної адміністрації не схвалено до цього часу. При цьому зауважимо, що проекти такого акта – Адміністративно-процедурного кодексу України вже тричі, у 2004, 2008 та 2012 роках подавались на розгляд Верховної Ради України. Основною ідеєю цього законопроекту є встановлення єдиних стандартів адміністративної процедури для усіх органів публічної адміністрації з метою належної реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Однак, тривала процедура неприйняття загального Адміністративно-процедурного кодексу зумовила також інше явище: протягом останнього десятиріччя об'єктивно продовжувалось схвалення спеціальних нормативно-правових актів, що врегульовували адміністративну процедуру. З прикладів можна назвати достатньо прогресивний закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»¹, яким було спрощено процедуру отримання дозволів у сфері будівництва. Очевидно, що з прийняттям кожного спеціального законодавчого акта, який регулює адміністративну процедуру у певній сфері, об'єктивно зменшується потенційна сфера застосування загального Адміністративно-процедурного кодексу, якщо при його запровадженні не відхиляться від принципу *lex specialis derogat generali*. В протилежному випадку, якщо закріпити вищість норм Адміністративно-процедурного кодексу над нормами спеціальних законодавчих актів, останні (а це величезний масив нормативно-правових актів) треба буде переробляти та приводити у відповідність із нормами загального кодексу.

Таким чином, вибір варіанту врегулювання адміністративної процедури: у спеціальному законодавстві, як це існує зараз чи у загальному законі про адміністративну процедуру (із небагатьма винятками, наприклад, в частині податкового законодавства) в Україні стає щораз складнішим. Нагадаємо, що у світі способи вирішення цього питання відрізняються істотно і не залежать від правової системи, до якої відносять право тієї чи іншої держави. Зокрема, загальні закони про адміністративну процедуру в країнах, що нале-

¹ Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Стор. 131. – Стаття 735.

жать до романо-германської правової системи, під різними назвами прийнято не лише у переважній більшості держав Європейського Союзу, але й колишніх республік Радянського Союзу (Білорусь, Грузія, Азербайджан, Казахстан та ін.). Серед держав, що належать до системи *common law* кодифікаційні акти про адміністративну процедуру діють, зокрема, у Сполучених Штатах Америки та Австралії. З іншого боку, принаймні у двох провідних державах Європейського Союзу, що належать до різних правових систем: Франції та Великій Британії загального закону про адміністративну процедуру немає. Некодифікованим залишається адміністративно-процедурне законодавство і в Російській Федерації.

З огляду на наведену різноманітність зарубіжного досвіду та відсутність єдиного оптимального рецепта врегулювання порядку прийняття рішень органами публічної адміністрації, складність українського вибору не викликає подиву. Адже, з одного боку, необхідно усунути необґрунтовані відмінності у забезпеченні прав та свобод особи різними органами публічної адміністрації, а з іншого – уникнути можливих колізій між нормами загального та спеціального адміністративно-процедурного законодавства. Тому спробуємо проаналізувати переваги та недоліки кожного варіанта вирішення цієї проблеми.

Варіант перший – збереження *status quo*, який означає відмову від загального закону про адміністративну процедуру та подальше прийняття спеціальних законодавчих актів у різних сферах функціонування органів публічної адміністрації, що містять адміністративно-процедурні норми. Недоліками цього варіанту є:

– технічна недоцільність постійного дублювання аналогічних приписів при регулюванні порядку прийняття рішень органами публічної адміністрації у різних сферах та у різних адміністративно-територіальних одиницях; в кожному випадку таке дублювання знижує рівень ефективності функціонування публічної адміністрації з огляду на необхідність збільшення витрат;

– неврахування в спеціальних нормативно-правових актах, що визначають порядок прийняття рішень в окремих сферах функціонування публічної адміністрації напрацьованих стандартів адміністративної процедури; такі стандарти спрямовані на досягнення двох цілей: якнайповнішої реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації та підвищення ефективності функціонування цих органів.

Перевагою першого варіанту подальшого прийняття виключно спеціальних нормативних актів є менша ймовірність виникнення колізій між адміністративно-процедурними нормами, що містяться у різних правових актах однакової юридичної сили. Однак повна реалізація такого варіанту також видається недоцільною. Адже очевидно, що немає потреби закріплювати відмінні особливості порядку прийняття рішень на локальному рівні для місцевих органів публічної адміністрації, а особливо – органів місцевого самоврядування

у різних регіонах унітарної держави. Навіть сьогодні нормативно-правове регулювання адміністративної процедури здійснюється на основі типових регламентів, які просто перезатверджуються у тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці, не кажучи про окремі процедурні норми закону України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян»², які поширюються на усі ланки системи органів публічної адміністрації.

Другим варіантом, як зазначалось вище, є прийняття загального Адміністративно-процедурного кодексу, який з небагатьма винятками поширюватиме свою дію на переважну більшість органів публічної адміністрації.

Основним недоліком цього варіанту є реальна можливість виникнення колізій між нормами спеціального адміністративно-процедурного законодавства та приписами цього кодексу, що негативно впливатиме на практику функціонування публічної адміністрації. Більше того, такі колізії можуть порушувати принцип правової визначеності, як для приватних осіб, так і для публічних службовців відповідних органів. Тому чітке співвідношення між нормами загального та спеціального законодавства є об'єктивною передумовою вибору такої моделі. До речі, тут підходи законодавця у зарубіжних державах також різняться: переважним є встановлення пріоритету спеціального законодавства, а загальний закон про адміністративну процедуру діє субсидіарно. Однак, тут є винятки, зокрема, іспанський закон про загальний юридичний статус публічної адміністрації та адміністративну процедуру має вищу юридичну силу над усіма іншими законодавчими актами, що містять адміністративно-процедурні норми³.

Чітке закріплення пріоритету спеціального законодавства зменшує ймовірність виникнення колізій, але одночасно зменшує вагу загального закону про адміністративну процедуру. Варто взяти до уваги, що у спеціальних законодавчих актах гарантії прав, свобод та законних інтересів приватних осіб можуть бути виписані не так чітко, як у загальному законі.

З огляду на наведене, в проєкті Адміністративно-процедурного кодексу України розробниками передбачено, що для окремих видів адміністративних справ законом можуть бути установлені особливості адміністративного провадження, але ці особливості не повинні суперечити принципам адміністративної процедури, визначеним цим Кодексом. Таке врегулювання відповідає переважній більшості підходів до вирішення аналізованої проблеми в державах Європейського Союзу. Проте в умовах України це, знову ж таки, може викликати проблеми на практиці. Певною традицією, яка має свої витоки у радянському періоді, є застосування публічними службовцями у певній сфері

² Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

³ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común // http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.html; цей факт відзначає професор юридичного факультету Університету Париж 1 Пантеон-Сорбонна Ж. Марку: Административные акты и процедуры России и других государств Европы / Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 62.

функціонування публічної адміністрації передусім спеціального законодавства, а точніше – деталізуючих та конкретизуючих його приписи інструкцій, схвалених на рівні відповідного міністерства.

Але навіть щодо законодавчого регулювання уже виникало відмінне тлумачення та, відповідно, застосування відповідних норм у практиці діяльності різних органів. Наведемо приклад, пов'язаний із дією внесених у 2008 році змін до статті 308 Кодексу про адміністративні правопорушення, що передбачають стягнення у порядку примусового виконання подвійного розміру штрафу, визначеного у відповідній статті цього Кодексу, у разі несплати правопорушником штрафу у п'ятнадцятиденний строк. Окремі посадові особи Державної виконавчої служби, органу публічної адміністрації, основною функцією яких є примусове виконання рішень різних органів публічної влади, не застосовували цієї норми. При цьому вони посилались на те, що керуються у своїй діяльності виключно законом України «Про виконавче провадження»⁴ і стягували ту суму штрафу, яка була визначена у постанові про накладення адміністративного стягнення, тобто, його одинарний розмір. Звичайно, що в таких випадках не було порушено прав фізичних осіб, котрі притягались до відповідальності, але виникає питання дії загального закону, у названому прикладі – Кодексу про адміністративні правопорушення, а також задоволення публічного інтересу.

Доцільність прийняття загального Адміністративно-процедурного кодексу видається достатньо зрозумілою, але усе ж таки акцентуємо на наступних аргументах:

– порядок розгляду адміністративних справ та прийняття рішень уповноваженими органами публічної адміністрації повинен регулюватись на рівні закону, а не підзаконного нормативного акта, як це відбувається у багатьох випадках зараз; по великому рахунку, цього вимагає припис пункту 12) статті 92 Конституції України, згідно з яким діяльність виконавчої влади повинна визначатись виключно законами України;

– як і в органах судової влади, порядок розгляду справ та прийняття рішень у різних органах публічної адміністрації в переважній більшості випадків є подібним; відмінності стосуються тільки початкової стадії адміністративної справи – її порушення: на відміну від суду, який відкриває провадження лише за заявою одного із суб'єктів процесу, органи публічної адміністрації можуть порушувати справу і за власною ініціативою, в порядку виконання покладених законодавчими актами повноважень контрольно-наглядового характеру;

– викладення адміністративно-процедурних норм в загальному законі є зручнішим як для приватних осіб, яким не треба буде заглиблюватись у кожному випадку в норми спеціального законодавства, так і для службовців органів публічної адміністрації, для яких норми Адміністративно-процедурного

⁴ Офіційний вісник України. – 1999. – № 19. – Стор. 194.

кодексу стануть одним із основних законодавчих актів, що визначатимуть їх діяльність, незалежно від сфери та території діяльності того чи іншого органу;

– надзвичайно важливим у загальному Адміністративно-процедурному кодексі є закріплення принципів адміністративної процедури, якими повинні керуватись службовці органів публічної адміністрації при розгляді адміністративних справ та прийнятті рішень; дублювання цих принципів у кожному спеціальному нормативному акті видається технічно невиправданим, ігнорування ж їх – взагалі неприйнятним для сучасного правового забезпечення адміністративної процедури; також нагадаємо, що за відсутності загального закону про адміністративну процедуру український законодавець фактично закріпив більшість таких принципів у пункті 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства у вигляді критеріїв, за якими адміністративні суди повинні перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, однак цього очевидно недостатньо.

Підсумовуючи, переваги систематизації адміністративно-процедурного законодавства і прийняття узагальнюючого закону видаються істотнішими від можливих недоліків, які можна мінімізувати за допомогою чіткого закріплення співвідношення нормативно-правових актів. Проте, як уже згадувалось, Верховна Рада України не робить визначального кроку – схвалення Адміністративно-процедурного кодексу, а прийняла останніми роками фактично рамкові закони в двох основних напрямках функціонування органів публічної адміністрації: наданні адміністративних послуг та здійсненні контрольної наглядової діяльності. Зокрема, окремі елементи правового регулювання адміністративної процедури містяться у статтях 9–10 закону України від 6 вересня 2012 року «Про адміністративні послуги»⁵ та у статтях 5–6 закону України від 5 квітня 2007 року «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁶. Обидва законодавчі акти за змістом є загальними стосовно спеціальних законодавчих актів і, крім того, не поширюються на певні сфери функціонування публічної адміністрації. Незважаючи на те, що зазначені закони достатньо позитивно оцінюються експертами, вони усе ж таки ускладнюють внутрішню ієрархію у разі прийняття Адміністративно-процедурного кодексу.

Таким чином, у зв'язку із поступовим збільшенням кількості законодавчих актів, котрі тою чи іншою мірою регулюють адміністративну процедуру, прийняття загального кодексу у цій сфері вимагатиме закріплення щоразу чіткішого співвідношення між цим кодексом та іншими законами, а також приведення достатньо об'ємного масиву законодавчих актів у відповідність із його нормами.

Альтернативою до прийняття загального закону про адміністративну процедуру та врегулювання питання співвідношення норм різних законодав-

⁵ Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Стор. 44. – Стаття 3067.

⁶ Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Стор. 12. – Стаття 1771 (із змінами).

чих актів є подальше удосконалення спеціального законодавства відповідно до сучасних стандартів *good governance* та інших принципів, визнаних на міжнародному рівні. Адже навіть у державах, які відмовились від єдиного кодифікованого акту про адміністративну процедуру, приймаються загальні закони, що закріплюють ті чи інші елементи адміністративної процедури для усіх органів публічної адміністрації. Наприклад, французький закон «Про права громадян у відносинах з адміністрацією» від 12 квітня 2000 року у статті 22 закріплює важливе для сучасного правового регулювання правило мовчазної згоди – якщо протягом двох місяців з дня подання заяви адміністративний орган не реагує, то рішення за заявою вважається прийнятим⁷.

У цьому контексті досвід Російської Федерації теж засвідчує приклади прийняття рамкових законів, що містять окремі адміністративно-процедурні норми. Зокрема, як приклад можна назвати Федеральний Закон від 27 липня 2010 року «Про організацію надання державних і муніципальних послуг»⁸. Однак загалом Російська Федерація належить до держав, що розвивають спеціальні нормативні акти про адміністративну процедуру. Як зазначають російські дослідники, на федеральному рівні вступили в силу понад 300, а на рівні суб'єктів Російської Федерації – більше 3 тисяч адміністративних регламентів⁹, актів, котрі визначають порядок прийняття рішень тим або іншим органом виконавчої влади. Варто зазначити, що систематизувати адміністративно-процедурне законодавство у цій державі ще складніше, з огляду не лише на подібні до України передумови, але й федеративний устрій держави.

Підсумовуючи, відзначимо складність сьогоденішнього вибору в частині систематизації законодавства про адміністративну процедуру в Україні. Але той чи інший варіант вирішення проаналізованої проблеми обрати доведеться. Важливо, щоб Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади врахувала як фактори доцільності здійснення систематизації, так і чітко закріпила співвідношення між нормами загальних та спеціальних нормативних актів про адміністративну процедуру.

Стан законодавчого забезпечення порядку прийняття рішень органами публічної адміністрації на цьому етапі в Україні безпосередньо впливає і на навчальний процес на юридичних факультетах нашої держави. До останнього часу тематика адміністративної процедури лише частково вивчається при підготовці майбутніх юристів в межах загального курсу «Адміністративне право». Тільки в окремих вищих навчальних закладах, зокрема, Національному університеті «Одеська юридична академія» право адміністративної

⁷ Loi n° 2000–321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations http://eur-lex.europa.eu/n-lex/legis_fr/legifrance.legiexpert_result_en.htm

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

⁹ Шохин А.Н. К читателю / Административные акты и процедуры России и других государств Европы / Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / А.Н. Шохин; под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 7.

процедури є окремою дисципліною¹⁰. На юридичному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка збільшено кількість годин на вивчення адміністративної процедури в межах загального адміністративного права, однак цього очевидно недостатньо з огляду на величезну практику функціонування різних органів публічної адміністрації. В кожному випадку, створення належного правового забезпечення порядку прийняття рішень органами публічної адміністрації залежить, передусім, від українського парламенту, який дещо затягнув із вирішенням цього надзвичайно важливого, на нашу думку питання.

¹⁰ Див.: Каргузова І.О. Адміністративно-процедурне право: навчально-методичний посібник / І.О. Каргузова, А.Ю. Осадчий. – Одеса: Юридична література, 2008. – 288 с.

Andrij Szkołyk

Narodowy Uniwersytet
im. Iwana Franki we Lwowie
deklaw@law.lnu.edu.ua

Ustawodawstwo o procedurze administracyjnej na Ukrainie: jaki będzie wybór?

Regulacja prawna porządku podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej (władzy wykonawczej i samorządu terytorialnego) Ukrainy jest, jak dotychczas, wciąż na etapie kształtowania się. Jednym z głównych czynników takiego stanu rzeczy jest tradycja historyczna w zakresie regulacji ustawodawczej procedury administracyjnej albo raczej brak tej tradycji. W okresie Związku Radzieckiego uznawano potrzebę jasnego uregulowania porządku funkcjonowania sądów i przynajmniej trzy akty ustawodawcze: Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego oraz częściowo Kodeks wykroczeń administracyjnych, które określały proces podejmowania decyzji przez sądy. Po uzyskaniu niepodległości przez Ukrainę utworzone zostały jeszcze dwa kodeksy: Kodeks postępowania gospodarczego oraz Kodeks sądownictwa administracyjnego. W rezultacie mamy pięć skodyfikowanych aktów normujących działalność władzy sądowniczej i żadnego dotyczącego władzy wykonawczej oraz samorządu terytorialnego. Wymieniony Kodeks wykroczeń administracyjnych reguluje tylko procedurę przyjęcia przez organy władzy wykonawczej oraz przez inne uprawnione podmioty aktów, zawierających sankcje administracyjno-prawne (uchwały o nałożeniu kar administracyjnych). Przypadek ten można nazwać przykładem częściowej systematyzacji

norm administracyjno-proceduralnych, które nawet nie są stosowane do wszystkich decyzji zawierających sankcje administracyjno-prawne.

Powyższy przykład pokazuje, że prawodawstwo na Ukrainie jednak w pewnym zakresie reguluje procedurę administracyjną. Oprócz Kodeksu wykroczeń administracyjnych na poziomie ustaw i przepisów normatywno-prawnych, uchwalonych przez centralne i terytorialne organy administracji publicznej, znajdujemy administracyjno-proceduralne normy różnej jakości i treści. Innymi słowy, na Ukrainie dominującą pozostaje regulacja procedury administracyjnej w normach ustawodawstwa szczególnego, uchwał Gabinetu Rady Ministrów oraz zarządzeń ministerstw, w razie ich braku – nawet w lokalnych aktach normatywno-prawnych organów samorządu terytorialnego.

Tak więc, w przeciwieństwie do Rzeczypospolitej Polskiej, w której obowiązuje ogólny Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 roku, na Ukrainie analogicznego systematyzowanego aktu ustawodawczego dotyczącego porządku podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej dotąd nie uchwalono. Należy zwrócić uwagę, że projekty takiego aktu – Kodeksu administracyjno-proceduralnego Ukrainy – trzykrotnie, czyli w 2004, 2008 oraz 2012 roku były przedstawiane do rozpatrzenia Najwyższej Radzie Ukrainy. Głównym założeniem tego projektu jest ustalenie jednolitych standardów procedury administracyjnej dla wszystkich organów administracji publicznej w celu zapewnienia praw, swobód i uzasadnionych interesów osób fizycznych i prawnych. Długotrwały proces legislacyjny i brak ogólnego Kodeksu administracyjno-proceduralnego doprowadziły także do innego zjawiska: w ciągu ostatniego dziesięciolecia utrwaliała się praktyka uchwalania szczególnych aktów normatywno-prawnych, regulujących procedurę administracyjną. Jako przykład można wymienić dość postępową ustawę Ukrainy «O regulacji urbanistycznej działalności»¹, w której uproszczono procedurę uzyskania zezwoleń w budownictwie. Oczywiście, uchwalenie każdego specjalnego aktu ustawodawczego, regulującego procedurę administracyjną w poszczególnej dziedzinie obiektywnie zmniejsza potencjalny zakres stosowania ogólnego Kodeksu administracyjno-proceduralnego, jeżeli podczas jego wdrażania nie odbiega się od zasady *lex specialis derogat legi generali*. W innym zaś wypadku, jeżeli umocni się wyższość norm Kodeksu administracyjno-proceduralnego nad normami specjalnych aktów ustawodawczych, te ostatnie (a jest to wielka liczba aktów normatywno-prawnych) trzeba będzie zmieniać i doprowadzać do zgodności z normami ogólnego kodeksu.

Zatem wybór wariantu regulacji procedury administracyjnej w specjalnym ustawodawstwie, które obecnie obowiązuje albo w ogólnej ustawie o procedurze administracyjnej (z niektórymi wyjątkami, na przykład w części ustawodawstwa podatkowego), na Ukrainie staje się coraz trudniejszy. Przypomnijmy, że na świecie sposoby rozwiązania tej kwestii różnią się istotnie i nie zależą od systemu

¹ *Oficynijj wisnyk Ukrainy*, 2011, nr 18, s. 131, art. 735.

prawnego funkcjonującego w danym państwie. Tak np. ogólne ustawy o procedurze administracyjnej charakterystyczne dla krajów należących do romańsko-germańskiego systemu prawnego przyjęto w różnym zakresie nie tylko w przeważającej większości państw Unii Europejskiej, lecz także w byłych republikach Związku Radzieckiego (Białoruś, Gruzja, Azerbejdżan, Kazachstan oraz inne). Wśród państw należących do systemu *common law* akty kodyfikacyjne o procedurze administracyjnej działają w Stanach Zjednoczonych Ameryki i Australii. Jednakże przynajmniej w dwóch wiodących krajach Unii Europejskiej, należących do różnych systemów prawnych: Francji oraz Wielkiej Brytanii, nie ma ogólnej ustawy o procedurze administracyjnej. Nieskodyfikowane pozostaje również ustawodawstwo administracyjno-proceduralne w Federacji Rosyjskiej.

Ze względu na przytoczoną wyżej różnorodność doświadczeń zagranicznych oraz brak jednej optymalnej recepty regulacji porządku podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej trudności ukraińskiego wyboru są zrozumiałe. Przecież z jednej strony konieczne jest usunięcie nieuzasadnionych różnic w zapewnieniu praw i wolności osób przez różne organy administracji publicznej, z drugiej zaś – uniknięcie ewentualnych kolizji między normami ogólnego i specjalnego ustawodawstwa administracyjno-proceduralnego. Dlatego spróbujemy przeanalizować zalety i wady każdego wariantu rozstrzygnięcia tego problemu.

Wariant pierwszy – zachowanie *status quo*, które oznacza odejście ogólnej ustawy o procedurze administracyjnej i dalsze uchwalanie specjalnych aktów ustawodawczych w różnych dziedzinach funkcjonowania organów administracji publicznej, zawierających normy administracyjno-proceduralne. Wady tego wariantu to:

– techniczna bezcelowość ciągłego dublowania analogicznych przepisów przy regulacji porządku podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej w różnych dziedzinach oraz różnych jednostkach terytorialno-administracyjnych; w każdym przypadku takie dublowanie obniża poziom skuteczności funkcjonowania administracji publicznej ze względu na konieczność zwiększenia wydatków;

– nieuwzględnianie w specjalnych aktach normatywnych ustalających porządek podejmowania decyzji w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania administracji publicznej, opracowanych standardów procedury administracyjnej; takie standardy nakierowane są na osiągnięcie dwóch celów: pełnej realizacji praw, swobód i uzasadnionych interesów osób fizycznych w kontaktach z organami administracji publicznej oraz podniesienie skuteczności funkcjonowania tych organów.

Zaletą pierwszego wariantu dalszego uchwalania tylko specjalnych aktów normatywnych jest mniejsze prawdopodobieństwo powstania kolizji między normami administracyjno-proceduralnymi, które znajdują się w różnych aktach prawnych o jednakowej mocy prawnej. Jednak pełna realizacja takiego wariantu również wydaje się niewłaściwa. Jest oczywiste, że nie ma potrzeby utrzymywać odmienności porządku podejmowania decyzji na poziomie lokalnym dla terytorialnych organów administracji publicznej, a zwłaszcza – organów samorządu terytorialne-

go w różnych regionach państwa unitarnego. Nawet dziś regulacja normatywna procedury administracyjnej realizowana jest na podstawie typowych regulaminów, które po prostu uchwalane są w konkretnej jednostce terytorialnej, nie mówiąc o osobnych normach proceduralnych ustawy Ukrainy z dnia 2 października 1996 roku «O inicjatywie obywatelskiej»², stosowanych we wszystkich ogniwach systemu organów administracji publicznej.

Drugim wariantem, jak wskazano wyżej, jest uchwalenie ogólnego Kodeksu administracyjno-proceduralnego, który z nielicznymi wyjątkami objąłby swoim zakresem zastosowania przeważającą część organów administracji publicznej.

Główną wadą tego wariantu jest możliwość powstania kolizji między normami ustawodawstwa administracyjno-proceduralnego a przepisami tego kodeksu, co negatywnie wpłynie na praktykę funkcjonowania administracji publicznej. Ponadto takie kolizje mogą naruszyć zasadę określoności prawnej, zarówno w odniesieniu do osób prywatnych, jak i urzędników publicznych poszczególnych organów. Dlatego też wyraźna współzależność między normami ustawodawstwa ogólnego i szczególnego jest obiektywną przesłanką wyboru takiego modelu. Nawiasem mówiąc, wskazany wariant w zagranicznych ustawodawstwach także bywa odmiennie stosowany. Zazwyczaj ustalany jest priorytet ustawodawstwa szczególnego, a ogólna ustawa o procedurze administracyjnej działa subsydiarnie. Jednak wyjątkiem jest np. hiszpańska ustawa o ogólnym statusie prawnym administracji publicznej i procedurze administracyjnej, która ma wyższą moc prawną nad wszystkimi innymi aktami ustawodawczymi zawierającymi normy administracyjno-proceduralne³.

Wyraźne ustalenie priorytetu ustawodawstwa szczególnego zmniejsza prawdopodobieństwo powstania kolizji, lecz jednocześnie zmniejsza wagę ogólnej ustawy o procedurze administracyjnej. Należy wziąć pod uwagę fakt, że w specjalnych aktach ustawodawczych gwarancje praw, swobód i uzasadnionych interesów osób prywatnych mogą nie być wyartykułowane tak klarownie, jak w ogólnej ustawie.

W związku z powyższym, w projekcie Kodeksu administracyjno-proceduralnego Ukrainy autorzy przewidzieli, że dla osobnych rodzajów spraw administracyjnych określanych przez ustawę mogą być ustalone odmienności postępowania administracyjnego, jednak nie powinny one być sprzeczne z zasadami procedury administracyjnej, określonymi w tym kodeksie. Taka regulacja odpowiada przeważającej większości rozwiązań analizowanego problemu w państwach Unii Europejskiej. Jednakże biorąc pod uwagę ukraińskie warunki, można stwier-

² *Widomosti Werchownoi Rady Ukrainy*, 1996, nr 47, s. 256.

³ *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, //http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.html; ten fakt notuje profesor wydziału prawa Uniwersytetu w Paryżu Zh. Marku: *Administrativnyje akty i procedury Rosji i drugih gosudarstw Europy. Administrativnyje procedury i kontrol w swete ewropejskiego opyta*, pod red. T. Chabrijewej i Zh. Marku, Moskwa 2011, s. 62.

dzić, że takie podejście może przyczynić się do problemów w praktyce. Pewną tradycją, mającą swoje źródła w okresie radzieckim, jest stosowanie przez urzędników publicznych w określonej dziedzinie funkcjonowania administracji publicznej przede wszystkim ustawodawstwa szczególnego, a mianowicie – detalizujących oraz konkretyzujących jego przepisy instrukcji, uchwalonych na poziomie odpowiedniego ministerstwa.

O tym, że wskazane tutaj problemy nie mają charakteru pozornego świadczy następujący przykład związany z działaniem wprowadzonych w 2008 roku zmian do artykułu 308 Kodeksu wykroczeń administracyjnych, przewidujących przymusowe wykonanie kary grzywny w podwójnej stawce, określonej w odpowiednim artykule tego Kodeksu, w przypadku niezapłacenia grzywny w ciągu piętnastu dni. Niektórzy pracownicy państwowej służby publicznej, organów administracji publicznej, których podstawowym zadaniem jest wykonywanie decyzji różnych organów władzy publicznej, nie stosowali tej normy. Przy tym powoływali się na to, że w swojej działalności kierują się wyłącznie ustawą Ukrainy «O postępowaniu wykonawczym»⁴ i pobierali grzywnę, która była ustalona w uchwale o nałożeniu kary administracyjnej, czyli jej pojedynczą stawkę. Oczywiście w tych wypadkach nie naruszono praw osób fizycznych pociąganych do odpowiedzialności, lecz powstaje pytanie dotyczące działania w takiej sytuacji ustawy ogólnej Kodeksu wykroczeń administracyjnych, a także realizacji interesu publicznego.

Celowość uchwalenia ogólnego Kodeksu administracyjno-proceduralnego wydaje się zrozumiała, jednak podkreślimy następujące argumenty:

– porządek rozpatrzenia spraw administracyjnych oraz podejmowania decyzji przez uprawnione organy administracji publicznej powinien być regulowany na poziomie ustawy, a nie na poziomie zarządzenia, jak jest obecnie w wielu przypadkach; tego wymaga przepis zawarty w punkcie 12 art. 92 Konstytucji Ukrainy, według którego działalność władzy wykonawczej ma być regulowana wyłącznie przez odpowiednie ustawy Ukrainy;

– tak, jak w odniesieniu do organów władzy sądowniczej, porządek rozpatrywania spraw i podejmowania decyzji w różnych organach administracji publicznej w przeważającej większości przypadków jest podobny; różnice dotyczą tylko początkowego etapu sprawy administracyjnej – jej wszczęcia: w przeciwieństwie do sądu, który wszczyna postępowanie wyłącznie na wniosek jednego z podmiotów postępowania, organy administracji publicznej mogą wszczynać sprawę także z własnej inicjatywy, w toku wykonania uprawnień o charakterze kontrolnym i nadzorczym, które wynikają z aktów ustawodawczych;

– przedstawienie norm administracyjno-proceduralnych w ogólnej ustawie jest wygodniejsze zarówno dla osób prywatnych, które nie będą musiały zagłębiać się w normy ustawodawstwa szczególnego, jak i dla urzędników organów administracji publicznej, dla których normy Kodeksu administracyjno-proceduralnego

⁴ *Oficijnyj wisnyk Ukrainy*, 1999, nr 19, s. 194.

staną się jednym z podstawowych aktów ustawodawczych, określających ich działalność, niezależnie od właściwości miejscowej i rzeczowej określonego organu;

– bardzo ważne w przypadku ogólnego Kodeksu administracyjno-proceduralnego jest utrwalanie zasad procedury administracyjnej, którymi powinni kierować się urzędnicy organów administracji publicznej przy rozpatrywaniu spraw administracyjnych oraz podejmowaniu decyzji; dublowanie tych zasad w każdym specjalnym akcie normatywnym wydaje się technicznie nieuzasadnione, a ich ignorowanie – w ogóle nie do przyjęcia we współczesnym modelu zabezpieczenia funkcjonowania procedury administracyjnej; przypomnijmy także, że w sytuacji braku ogólnej ustawy o procedurze administracyjnej ukraiński ustawodawca faktycznie utrwalił większość takich zasad w punkcie 3 art. 2 Kodeksu sądownictwa administracyjnego w postaci kryteriów, według których sądy administracyjne powinny sprawdzać decyzje, działania lub bezczynność organów władzy, ale to oczywiście nie wystarczy.

Podsumowując, trzeba wskazać, że zalety systematyzacji ustawodawstwa administracyjno-proceduralnego i uchwalenie uogólniającej ustawy wydają się ważniejsze od ewentualnych wad, które można minimalizować za pomocą wyraźnego utrwalenia współzależności aktów normatywno-prawnych. Jednak, jak wspomniano, Rada Najwyższa Ukrainy nie podejmuje decydujących kroków w zakresie uchwalenia Kodeksu administracyjno-proceduralnego, lecz uchwała w ostatnich latach ustawy ramowe w dwóch podstawowych kierunkach funkcjonowania organów administracji publicznej. Osobne elementy regulacji procedury administracyjnej zawarte są zwłaszcza w artykułach 9–10 ustawy Ukrainy z dnia 6 września 2012 roku «O usługach administracyjnych»⁵ oraz w artykułach 5–6 ustawy Ukrainy z dnia 5 kwietnia 2007 roku «O podstawowych zasadach państwowego nadzoru (kontroli) w zakresie działalności gospodarczej»⁶. Oba akty ustawodawcze pod względem treści są ogólne w stosunku do szczególnych aktów ustawodawczych i oprócz tego nie są stosowane w pewnych dziedzinach funkcjonowania administracji publicznej. Mimo faktu, że wymienione wyżej ustawy są pozytywnie oceniane przez ekspertów, to komplikują wewnętrzną hierarchię aktów prawnych w przypadku uchwalenia Kodeksu administracyjno-proceduralnego.

Zatem ze względu na stopniowe zwiększenie liczby aktów ustawodawczych, które w pewien sposób regulują procedurę administracyjną, uchwalenie ogólnego kodeksu w tej dziedzinie wymaga utrwalenia coraz wyraźniejszej korelacji pomiędzy tym kodeksem a innymi ustawami, a także dostosowanie dość dużej liczby aktów ustawodawczych do jego norm.

Alternatywą do uchwalenia ogólnej ustawy o procedurze administracyjnej oraz uregulowania korelacji norm różnych aktów ustawodawczych jest dalsze doskonalenie ustawodawstwa szczególnego zgodnie ze współczesnymi standardami

⁵ *Oficynyj wisnyk Ukrainy*, 2012, nr 76, s. 44, art. 3067.

⁶ *Oficynyj wisnyk Ukrainy*, 2007, nr 44, s. 12, art. 1771 (z późniejszymi zmianami).

good governance oraz innymi zasadami uznanymi na poziomie międzynarodowym. Przecież nawet w krajach, które zrezygnowały z aktu kodyfikowanego o procedurze administracyjnej, uchwalane są ogólne ustawy zabezpieczające te lub inne elementy procedury administracyjnej dla wszystkich organów administracji publicznej. Na przykład francuska ustawa «O prawach obywateli w stosunkach z administracją» z dnia 12 kwietnia 2000 roku w artykule 22 utrwała ważną dla współczesnej regulacji prawnej zasadę milczącej zgody – jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku organ administracyjny nie reaguje, to decyzja zgodnie z wnioskiem uważana jest za przyjętą⁷.

Doświadczenie Federacji Rosyjskiej również stanowi przykład uchwalania ustaw ramowych, zawierających osobne normy administracyjno-proceduralne. Można tutaj wymienić chociażby ustawę federalną Rosji z dnia 27 lipca 2010 roku «O organizacji świadczenia usług dla potrzeb państwowych i municypalnych»⁸. Ogólnie jednak Federacja Rosyjska należy do państw, rozwijających szczególne akty normatywne o procedurze administracyjnej. Jak podkreślają rosyjscy badacze, na poziomie federalnym obowiązuje ponad 300, a na poziomie podmiotów Federacji Rosyjskiej – powyżej 3000 regulaminów administracyjnych⁹, aktów, które określają porządek podejmowania decyzji dla określonych organów władzy wykonawczej. Należy zauważyć, że w państwie tym jeszcze trudniej usystematyzować ustawodawstwo administracyjno-proceduralne, nie tylko z powodu okoliczności podobnych do tych, które występują na Ukrainie, ale również ze względu na ustrój federalny kraju.

Podsumowując, zwrócimy uwagę na trudność dzisiejszego wyboru w odniesieniu do systematyzacji ustawodawstwa o procedurze administracyjnej na Ukrainie. Jednakże trzeba będzie wybrać określony wariant rozstrzygnięcia przeanalizowanego wyżej problemu. Ważne jest, żeby Rada Najwyższa Ukrainy jako jedyny organ władzy ustawodawczej wzięła pod uwagę zarówno czynniki uzasadniające celowość przeprowadzenia systematyzacji, jak i wyraźnie ustaliła korelacje między normami ogólnych i szczególnych aktów normatywnych o procedurze administracyjnej.

Stan ustawodawczego zabezpieczenia porządku podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej na tym etapie na Ukrainie bezpośrednio wpływa również na program nauczania na wydziałach prawa. Do niedawna tematyka procedury administracyjnej tylko częściowo była uwzględniana w nauczaniu przyszłych prawników w ramach ogólnego kursu prawa administracyjnego. Tylko w niektórych szkołach wyższych, na przykład na Odeskiej Akademii Prawniczej procedura administracyjna jest oddzielną dyscypliną¹⁰. Na wydziale prawa Lwowskie-

⁷ *Loi n° 2000–321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, http://eur-lex.europa.eu/n-lex/legis_fr/legifrance.legiexpert_result_en.htm.

⁸ *Sobranie zakonodatelstwa Rossyjskoj Federacji*, 2010, nr 31, s. 4179.

⁹ A.N. Szochin, K czytateľju, [w:] *Administratiwnyje akty i procedury Rosji i drugich gosudarstw Europy. Administratiwnyje procedury i kontrol w swete ewropejskogo opyta*, pod red. T. Chabrijewej i Zh. Marku, Moskwa 2011, s. 7.

¹⁰ Zob. I.O. Kartuzowa, A.J. Osadczyj, *Administratywno-procedurne prawo: nawczalno-metodycznyj posibnyk*, Odessa 2008, s. 288.

go Narodowego Uniwersytetu imienia Iwana Franki zwiększono liczbę godzin na studiowanie procedury administracyjnej w ramach ogólnego prawa administracyjnego, jednak to nie wystarczy ze względu na konieczność przedstawienia zróżnicowanej praktyki funkcjonowania poszczególnych organów administracji publicznej. Niemniej jednak tworzenie właściwego zabezpieczenia prawnego porządku podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej zależy przede wszystkim od ukraińskiego parlamentu, który nieco opóźnia rozwiązywanie tego nadzwyczaj ważnego problemu.

Summary

Legislation on administrative procedure in Ukraine: which way will be chosen?

The article discusses possible ways for development of Ukrainian legislation on administrative procedure. Unlike majority of the European Union states (including Poland), Ukraine does not have general law regulating public administration's activities. Although three similar drafts of Administrative procedure code have been submitted to Ukrainian parliament during past ten years. At the same time a lot of new laws regulating different areas of public administration's activities have been adopted.

Therefore, there are two possible ways for further development of Ukrainian legislation in analyzed sphere. First, general Administrative procedure code at last will become the key-law and most of previous special legislation will have to be changed according to the new code. Second, new special laws regulating different areas of public administration's activities will continue to be adopted. The author of the article analyses possible failures and advantages of both ways and finally recommends the first one, which is not the easiest way, taking into consideration contemporary state of Ukrainian legislation in above-mentioned sphere.