

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.924

Коломоєць Т. О., д.ю.н, пррофесор, декан юридичного факультету Запорізького національного університету;
Гаджиева Ш. Н., аспірантка Запорізького національного університету

Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України: пріоритети розробки в умовах сучасних правотворчих процесів

У статті приділяється увага кодексу як джерелу адміністративно-процедурного права України, його специфічним особливостям, генезі проектної розробки та виокремлюються конкретні пропозиції щодо доопрацювання наявних зразків проектів кодифікованого адміністративно-процедурного акту задля забезпечення досконалості його змістовного наповнення та ефективності застосування.

Ключові слова: адміністративно-процедурне право, кодекс, новаційність, структура, застосування.

В статье уделяется внимание кодексу как источнику административно-процедурного права Украины, его специфическим особенностям, генезису проектной разработки и выделяются конкретные предложения по доработке имеющихся образцов проектов кодифицированных административно-процедурных актов для обеспечения досконального его содержательного наполнения и эффективного применения.

Ключевые слова: административно-процедурное право, кодекс, новационность, структура, применение. In article the attention to the code as to a source of the administrative and procedural right of Ukraine, its specific features, genesis of project development is paid and specific proposals on completion of available samples of drafts of the codified administrative and procedural acts for ensuring its thorough substantial filling and effective application are allocated.

Key words: administrative procedural law, code, novation, structure, application.

Постановка проблеми. Адміністративно-процедурне право як підгалузь адміністративного права почала виокремлюватися вченими-адміністративістами відносно нещодавно, як і нещодавно почав вживатися власне термін «адміністративно-процедурне право».

Узагальнений аналіз наукових джерел свідчить, що традиційно вчені-адміністративісти зосереджували увагу на процесуальних нормах та відносинах, водночас з початку ХХІ століття все частіше у наукових, навчальних, публіцистичних галузевих джерелах використовується зазначений вище термін, а дослідження цього явища стають все більш спеціалізованими.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання розробки кодексу як джерела адміністративно-процедурного права України, зокрема в рамках науки адміністративного права розробляються такими вченими-адміністративістами як О.М. Бандурка, Р.О.Куйбіда, Н.В. Александрова, В.П. Тимошук, О.В. Кузьменко, В.М. Бевзенко та ін.

Мета статті — на підставі аналізу визначити пріоритети розробки кодексу в умовах сучасних правотворчих процесів як джерела адміністративно-процедурного права.

Основний зміст роботи. Автори одного з навчальних посібників з основ адміністративного судочинства та адміністративного права зазначають, що адміністративна процедура — це встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Оскільки ця діяльність здійснюється публічною адміністрацією із використанням владних повноважень та з урахуванням публічних інтересів, її ознакою є публічність, крім того, її ознакою також є індивідуальний характер, оскільки рішення у справах стосуються конкретних фізичних або юридичних осіб [1, с. 174]. А. Школик під адміністративною процедурою розуміє «закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації» [2, с. 123]. Визначаючи узагальнений характер наданого визначення, А. Школик пропонує їх класифікацію й формулює висновок про їх багатоманітність й наявність певного переліку специфічних ознак [2, с. 123-124]. Варто обов'язково розгляд адміністративних процедур здійснювати у зв'язку із розглядом адміністративного процесу задля з'ясування їх ролі і значення. Якщо підтримувати позицію щодо широкого розуміння адміністративного процесу, тоді адміністративні процедури — це регламентована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо розгляду індивідуальних справ, крім тих, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Якщо справу розглядати у площині визнання адміністративного судочинства адміністративним процесом, підтримавши нормативну дефініцію, позицію законодавця, тоді вищезазначене твердження отримує неабияке підтвердження своєї правильності.

Аналізуючи адміністративні процедури, їх види, вчені-адміністративісти зосереджують свою увагу на нормах адміністративного права, які покликані регулювати відповідні відносини, їх місце і роль в системі адміністративного права України. Все частіше адміністративні процедури розглядаються у взаємозв'язку із відповідною сукупністю адміністративно-правових норм, яку називають «адміністративно-процедурним правом» (наприклад, праці Н. Александрової, Р. Куйбіди, В. Тимощука, О. Миколенка, Р. Мельника, В. Бевзенка, О. Кузьменко та інших) При загальному схваленні доцільності виокремлення адміністративно-процедурного права України, дещо різними є підходи вчених-адміністративістів стосовно того, чим же є воно на сьогодні — інститутом чи підгалуззю адміністративного права. Поки що немає єдності доктринальних підходів до розуміння адміністративно-процедурного права, його місця у системі адміністративного права України, однак аналіз наявних джерел все ж таки дає можливість стверджувати, що все більше прихильників набуває виокремлення вищезазначеного структурного елементу системи адміністративного права в якості його підгалузі. Так, наприклад, Т. Коломоець виокремлює у системі адміністративного права України адміністративно-процедурне право в якості підгалузі й, із посиланнями на роботи О. Кузьменко, зазначає, що відповідна сукупність адміністративно-правових норм є специфічною, вони не є процесуальними, бо «у процедури відсутня головна ознака процесу — продовженість у часовому вимірі», якщо явища процесу — це, передусім, динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, тоді як процедура становить лише ніщо інше, як дискретність такого руху. Процедура є не явищем, наділеним часовою динамікою [3, с. 220]. Як

підгалузь адміністративно-процедурне право розглядають Р. Мельник [4, с. 16], І. Картузова, А. Осадчий [5, с. 19-25]. Останні зазначають, що «сукупність усіх правових норм, що регламентують здійснення адміністративних процедур, становить адміністративно-процедурне право, яке є складовою адміністративного права України» [5, с. 23], хоча ця сукупність і не має самостійного, характерного для галузі права, предмету, однак він є достатньо широким, таким, що є характерним для підгалузі і формують його «суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у ході прийняття нормативних адміністративних актів та при розв'язанні адміністративних справ органами публічного управління» [5, с.25]. Підгалузевий характер адміністративно-процедурного права визначають І. Зозуль [6, с. 142], Д. Астахов [7, с. 67-71], а також О. Миколенко, формулюючи теорію «адміністративного процедурного права» й навіть намагаючись обґрунтувати галузевий його характер, із чим, напевно, варто погоджуватись [8, с. 308]. Адміністративно-процедурне право як підгалузь адміністративного права виокремлює і С. Стеценко, розглядаючи його в якості складової частини узагальнюючого явища «адміністративного процесу» [9, с. 44-45]. Достатньо цікавим є підхід російських вчених-адміністративістів, які розглядають адміністративну процедуру, адміністративно-процедурне право у нерозривному зв'язку із адміністративним процесом, виокремлюючи в останньому спірну та безспірну (адміністративно-виконавчу або адміністративно-процедурну та юрисдикційну або адміністративно-судову) складові [10, с. 11-12]. При цьому ґрунтовно зосереджуючи свою увагу на історичних аспектах формування адміністративного процесу, зарубіжному досвіді кодифікації процесуального законодавства, пропонується виокремлювати адміністративно-процесуальне право як галузь права, яка об'єднує дві підгалузі: адміністративно-виконавче (адміністративно-процедурне) та адміністративно-судове право. Предметом регулювання їх вважати: 1) суспільні відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням органами публічної адміністрації (органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування) у рамках вирішення адміністративних справ типізованих адміністративно-правових заходів, спрямованих на забезпечення, дотримання та використання матеріальних норм адміністративного та інших галузей права громадянами, організаціями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; 2) суспільні відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням судовими органами у рамках вирішення адміністративних судових справ типізованих адміністративно-правових заходів, спрямованих на забезпечення виконання, дотримання та використання матеріальних норм адміністративного та інших галузей права громадянами, організаціями, публічними органами [10, с. 13]. Тобто, предметом є суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності органів публічної адміністрації щодо реалізації вищезазначених норм у формі адміністративних процедур, а також у діяльності судових установ з приводу вирішення судових адміністративних справ. Отже, зосереджуючи увагу на адміністративно-процесуальному праві як галузі публічного права, російські вчені-адміністративісти виокремлюють адміністративно-процедурне право саме як підгалузь адміністративно-процесуального права.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці традиційно адміністративний процес, адміністративно-процесуальне право розглядається в системі адміністративного права, а не як самостійна галузь. Зв'язок адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального права безперечно є, однак який саме, і в чому він полягає, багато у чому, залежить від того, яким є підхід до розуміння адміністративного процесу,

адміністративно-процесуального права. Ще раз варто підкреслити, що єдності поглядів вітчизняних вчених-адміністративістів щодо цього питання і до цього часу немає. Однак, аналіз наявних джерел, свідчить, що нормативне закріплення поняття «адміністративний процес» у КАС України певним чином сприяло формулюванню доктринальної пропозиції щодо асоціювання адміністративного судочинства із адміністративним процесом, адміністративно-процесуальним правом, а адміністративно-процедурне право пропонується розглядати як окрему підгалузь адміністративного права, яка не пов'язана із регулюванням відносин розгляду публічних спорів у порядку адміністративного судочинства. Акцент на розгляді спору у суді та відсутності розгляду такого спору (за участі суб'єкта публічного адміністрування) і варто вважати базовим у розмежуванні адміністративного процесу та адміністративної процедури, відповідно адміністративно-процесуального права та адміністративно-процедурного права. Також варто зазначити, що виокремлювати адміністративно-процесуальне право як самостійну галузь права (у розумінні, запропонованому російськими вченими-адміністративістами), навряд чи, варто, як і вважати цілком виправданим, тим більше, якщо брати до уваги, що виокремлюватися будуть і чисельні адміністративно-процедурні норми, а відповідно і суспільні відносини, на урегулювання яких вони зорієнтовані, які традиційно завжди були складовою предмету адміністративного права і на сьогоднішній день не втрачають ознак таких. Специфіка сфери регулювання, суб'єктного складу правовідносин, юридичних фактів та інші особливості саме адміністративно-процедурних відносин, адміністративно-процедурних норм не надають підстав для штучного об'єднання їх із адміністративно-процесуальними відносинами, адміністративно-процесуальними нормами, які характеризуються іншими особливостями. Певне підґрунтя для такого об'єднання зумовлене, цілком ймовірно, так званим «широким» підходом до розуміння адміністративного процесу, заснованими якого свого часу були корифеї радянської адміністративно-правової доктрини, серед яких чільне місце посідає В. Сорокін [11, с. 206-222]. Однак зміна пріоритетів правотворчих та державотворчих процесів, особливості формування вітчизняної адміністративно-правової доктрини (починаючи з 90-х рр. ХХ століття) не дозволяють штучно запозичити положення російської адміністративно-правової доктрини, в тому числі, саме щодо розуміння адміністративного процесу, місця і ролі адміністративно-процедурного права у системі національного права. Тим більше, що відповідне питання є предметом поглибленого вивчення багатьох представників сучасної вітчизняної адміністративно-правової доктрини. Варто підтримати позицію тих вчених-адміністративістів, які вважають адміністративно-процедурне право все ж такі підгалуззю сучасного адміністративного права, й визначають його як «сукупність правових норм, що регламентують порядок прийняття нормативних актів, а також порядок вирішення адміністративних справ суб'єктами публічного адміністрування» [5, с. 24].

Стосовно джерел адміністративно-процедурного права України, слід зазначити, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці це питання є менш дослідженим, ніж поняття, предмет відповідної підгалузі, адміністративні процедури та їх види. В цей же час варто зазначити, що специфіка підгалузі зумовлює й специфіку її джерел. Так, Д. Астахов, характеризуючи адміністративно-процедурне законодавство як зовнішню форму виразу адміністративно-процедурного права, зазначає, що «воно є: множинним (за кількістю актів), різноманітним (за видами актів, які регламентують зазначені питання, при цьому серед них є законодавчі й підзаконні нормативно-

правові акти), несистематизованим, з широкою сферою правового регулюючого впливу, з комплексним характером» [7, с. 69].

При цьому звертається увага, що єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акту немає, хоча назріла потреба у його прийнятті. І. Картузова, А. Осадчий серед джерел адміністративно-процедурного права виділяють різноманітні нормативно-правові акти, серед яких і КпАП, й зазначають, що нагальною є необхідність прийняття єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акту [5, с. 28-30].

Дійсно, варто погодитись, що у частині регламентації процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення КпАП можна розглядати як джерело адміністративно-процедурного права України. Як, до речі, у відповідній частині і Митний кодекс України. Певні процедурні норми є й у Земельному, Лісовому, Водному кодексі, Кодексі цивільного захисту України. В іншому кодекс ніколи ще в історії нашої держави не був джерелом адміністративно-процедурного права. Щоправда, деякі положення Адміністративного кодексу 1927 р. містили адміністративно-процедурні (у сучасному їх розумінні) норми. Так, в якості таких цілком можна вважати норми, які зосереджувалися у розділах II «Адміністративні акти», VII «Громадянство УРСР, його набуття і втрата» (із регламентацією відповідних процедур), VIII «Реєстрація і облік руху населення», IX «Товариства, спілки, клуби, з'їзди, збори» (з регламентацією процедури їх створення, припинення діяльності, контролю за їх діяльністю), X «Правила про культури», XI «Прилюдні видовища, розваги і ігри», XII «Користування державним прапором УРСР і печатками» (з елементами регламентації дозвільних процедур), XIII «Нагляд адміністративних органів в галузі промисловості», XIV «Нагляд адміністративних органів в галузі торгівлі» (у регламентації процедури нагляду), XV «Порядок оскарження дій місцевих адміністративних органів» (процедура адміністративного оскарження) [12, с. 109-111]. Хоча відповідні положення містили різні приписи, однак у переважній більшості вони мали ознаки процедурних норм. У подальшому, на жаль, не було жодного єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акту і про це зазначає Д. Астахов, досліджуючи кодифікацію адміністративно-процедурного законодавства, в тому числі генезу дослідження цього питання у вітчизняній адміністративно-правовій науці та формування адміністративно-процедурного законодавства [7, с. 205-207]. Саме тому можна стверджувати, що в сучасних умовах про кодекс як провідне джерело адміністративно-процедурного права України мова йти не може, акцент уваги можливий лише в аспекті розробки та прийняття відповідного кодексу у майбутньому, обговорення, аналізу наявних зразків перспективної кодифікаційної підгалузевої нормотворчості. Про кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України мова може вестися також в аспекті окремих процедурних положень КпАП України, Кодексу цивільного захисту України, Митного кодексу, поодиноких положень Земельного, Повітряного, Водного кодексів, Кодексу України про надра тощо.

Отже, одноставною є позиція вчених-адміністративістів щодо доцільності кодифікації адміністративно-процедурних норм й зосередження їх в єдиному Адміністративно-процедурному кодексі України. Такої позиції дотримуються Д. Астахов, А. Школик [2, с. 139-140], І. Картузова, А. Осадчий [5, с. 29-31], О. Миколенко [8, с. 213], Н. Галіцина [13, с. 15-16], А. Довгополик [14, с. 15], Е. Демський, Ю. Костюк [15, с. 4], Ю. Дорохіна [16, с. 16] та інші. Є навіть проекти відповідного кодексу, які вже більше десяти років знаходяться у полі зору вчених-юристів, юристів-практиків,

громадськості. Принаймні, як слушно зазначають Т. Коломоєць і Д. Астахов, мову можна вести про кілька проектів, розроблених представниками Центру політико-правових реформ та Міністерством юстиції України [7, с. 182-186]. Кожен із них має свої позитивні положення й положення, які варто вважати дискусійними, недоліками проектної діяльності, що, багато у чому пов'язане перш за все із так званим «новаційним» характером відповідного кодексу, бо немає підстав для урахування досвіду попередніх кодифікаційних підгалузевих робіт. Крім того, не варто забувати і про те, що кодифікації підлягає значний (досить значний) обсяг різноманітних нормативно-правових актів, покликаних врегулювати досить різноманітні відносини (заявні, втручальні, зовнішні, внутрішні, спірні, безспірні відносини) за участю різноманітних суб'єктів. Це багато у чому обумовлює наявність значної кількості проблемних положень у наявних зразках перспективної підгалузевої кодифікаційної діяльності. Так, наприклад, наявні зразки проектної кодифікаційної адміністративно-процедурної діяльності свідчать про певну однотайність підходів розробників до назви майбутнього кодексу: Адміністративно-процедурний кодекс України [17; 15, с. 4], Адміністративний процедурний кодекс України [18, с. 11], хоча аналіз саме тих зразків, які були запропоновані експертній спільноті та громадськості, мають саме назву – Адміністративно-процедурний кодекс України. Це слід визнати цілком виправданим, таким, що узгоджується із базовою термінологією, назвою підгалузі й не зумовлює появи підстави для можливого довільного тлумачення (якщо «адміністративний», отже може бути й інший тощо). Структуру проектів не можна визначити досконалою, варто відзначити розмаїття підходів розробників проектів до цього питання. Так, наприклад, Проект, підготовлений ЦППР, складається із шести розділів, які поділені на глави, які, у свою чергу, містять 74 статті. При цьому матеріал розподілений у межах розділів: 1. Загальні положення, 2. Проведення за заявою, 3. Проведення за ініціативою адміністративного органу, 4. Адміністративний акт, його чинність та виконання, 5. Адміністративне оскарження, 6. Прикінцеві положення [17]. Проект, підготовлений Міністерством юстиції України, містить 8 розділів, розподілених на глави, які об'єднують 126 статей [5, с. 213-271]. Підтримуючи позицію розробників щодо потреби дотримання вимог відносно структурування кодифікованого матеріалу у межах розділів, із розподілом їх на глави та статті (хоча Д. Астахов пропонує власну орієнтовну структуру Адміністративно-процедурного кодексу України із її розподілом на книги, розділи, підрозділи, глави, статті [7, с. 199-200]), в той же час не можна погодитися із тим, що загальний обсяг кодексу, а тим більше враховуючи той обсяг суспільних відносин, які повинен врегулювати Адміністративно-процедурний кодекс, складає 74 або 126 статей. Очевидно, що регламентація відповідних відносин буде фрагментарною, узагальненою, а отже й результат кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України – неефективним. Підтвердженням цього може цілком слугувати те, що у Проекті ЦППР взагалі відсутні положення, присвячені адміністративним договорам, наглядовому провадженню, дещо узагальненим є підхід до регламентації ініціативних (заявних) процедур. Проект нагадує більше закон, а не кодекс, тим більше, що за основу розробники взяли саме відповідний закон ФРН. Й. Люхтергандт також зазначає, що має бути прийнятий Адміністративно-процедурний закон, бо «кодифікація має бути не такою далекосяжною, спрямована на визначення загальних адміністративних процедур, компактне розміщення відповідних норм із тим, щоб заповнити у вигляді *lex generalis* ті

прогаліни, які залишили спеціальні закони, виходячи зі спеціалізації процедурного регулювання в окремому випадку» [18, с. 28]. Із цим погодитися не можна, саме завдяки кодифікації адміністративно-процедурного законодавства передбачається усунення того розмаїття та чисельності чинних нормативно-правових актів, які на сьогоднішній день регулюють відповідні відносини, інколи навіть суперечать один одному, ускладнюють правозастосування та контроль за ним. Прийняття узагальненого закону проблему не вирішить, тим більш беручи до уваги правила вирішення правових колізій у випадку їх виникнення. Саме об'єднання усіх адміністративно-процедурних норм в єдиному кодифікованому акті сприятиме прозорості, визначеності відповідного регулювання, спрощеності правозастосування, дієвості контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у зазначеній сфері відносин.

Структура Проекту, запропонованого Міністерством юстиції України (№ 2789 від 18 липня 2008 р.), хоча і є дещо деталізованою, у порівнянні із вищезазначеним аналогом, однак знову ж таки не позбавлена недоліків. Не можна погодитися із тим, що назва розділу не узгоджується у повному обсязі з його змістом (це є характерним для більшості розділів), деталізація регламентації одних видів адміністративних проваджень (саме такий термін вживається) одночасно передбачається із фрагментарною регламентацією інших у межах одного розділу, детальне зосередження уваги на статусі одних суб'єктів адміністративно-процедурних відносин одночасно має місце поряд із узагальненим підходом щодо визначення статусу інших, засад їх участі, що виправданим визнати не можна. Узагальнений аналіз Проекту Міністерства юстиції України не дозволяє вести мову про зважений, обґрунтований підхід його розробників до підготовки його та до прогнозування результатів його застосування. Структура має бути логічною, послідовною, із майже об'єктивно зумовленим однаковим обсягом матеріалу щодо різновидів адміністративних процедур, беручи до уваги те, що розробники у пояснювальній записці зазначили про важливість кожного різновиду адміністративної процедури, їх поширеність, необхідність їх детальної регламентації. У цьому аспекті незрозумілою є пропозиція щодо структури відповідного кодифікованого акту, сформульована Д. Астаховим, коли він пропонує в окремих книгах зафіксувати: 1. Загальні положення; 2. Звернення осіб; 3. Адміністративні послуги; 4. Адміністративний договір; 5. Адміністративне оскарження. Прикінцеві та перехідні положення [7, с. 200], й одночасно поза своєю увагою залишає всі втручальні адміністративні процедури, а їх кількість та розмаїття видів є достатньо значними. Із цим згодні представники російської адміністративно-правової науки, оскільки відповідним кодифікованим актом мають бути врегульовані не лише відносини із «надання публічних благ», «адміністративного санкціонування», а й «адміністративного нагляду та контролю», «досудового вирішення конфліктних управлінських ситуацій», «реалізація поліцейських функцій», «адміністративно-казуальні відносини, пов'язані із застосуванням адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, нейтралізацію адміністративно-правових казусів (надзвичайних ситуацій) технічного та природного характеру» [10, с. 13-14], отже, не лише заявні, а й втручальні адміністративно-процедурні відносини мають бути врегульовані. Більшість вітчизняних вчених-адміністративістів згодні із тим, що майбутній кодифікований адміністративно-процедурний акт має врегулювати «відносини щодо розгляду заяв приватних осіб, а також так звані втручальні провадження» [19, с. 200]. Варто починати із загальних положень

(мети, завдання, предмету регулювання Кодексу, базових (основних) понять, принципів адміністративних процедур тощо), визначення їх різновидів, специфіки процедур із поступовим регламентуванням у межах окремих розділів, із зазначенням специфіки підвидів у межах підрозділів, глав, засад відповідних процедур (всіх без винятку різновидів адміністративних процедур) й аж до прикінцевих, перехідних положень, враховуючи ту специфіку правозастосування, яка має місце у разі прийняття новачінного кодексу.

Варто зазначити, що саме адміністративно-процедурні відносини — це ті відносини, на врегулювання яких має бути зорієнтований Адміністративно-процедурний кодекс України. Не варто у ньому зосереджувати норми, покликані регламентувати інші відносини. У цьому аспекті варто уникати практичної реалізації пропозицій, які можна зустріти у сучасних наукових галузевих джерелах, сутність яких полягає у тому, щоб у Кодексі визначити засади адміністративно-судочинських відносин, продублювати деякі положення КпАП України тощо [20, с. 44]. Не варто й запозичувати досвід деяких зарубіжних країн, які пішли шляхом прийняття єдиних кодифікованих актів, які об'єднують адміністративно-процедурні та адміністративно-процесуальні норми (наприклад, Закон Нідерландів 1994 року «Про загальне адміністративне право», Адміністративно-процесуальні кодекси Латвії, Польщі, Болгарії, Кодекс адміністративного провадження та адміністративного судочинства Колумбії 2011 р. тощо). Незважаючи на те, що в сучасних умовах відносини з надання адміністративних послуг врегульовані окремим законодавчим актом (Законом України від 06.09.2012 року «Про адміністративні послуги»), все ж таки більш дієвою слід вважати раніше сформульовану пропозицію щодо включення і цих норм до кодифікованого адміністративно-процедурного акту, враховуючи те, що адміністративні послуги є різновидом заявних адміністративних процедур [19, с. 200].

Цілком ймовірним є виключення положень відповідного Закону до кодифікованого адміністративно-процедурного акту й втрати ним чинності у разі прийняття останнього. Тим самим можна уникнути деталізованого нормативного регулювання окремих різновидів (оскільки таким шляхом можна йти у напрямку регламентації засад й інших адміністративних процедур) адміністративно-процедурних відносин. Доцільним є включення до Адміністративно-процедурного кодексу України і норм, зорієнтованих на врегулювання відносин адміністративного оскарження, хоча у вітчизняних галузевих наукових джерелах можна зустріти й інші пропозиції (щодо включення цих норм до КАС України, враховуючи досвід ФРН). У цьому аспекті можна підтримати авторський колектив монографії «Демократичні засади державного управління та адміністративне право», враховуючи те, що «адміністративне оскарження є факультативною стадією і стадією саме адміністративної процедури, адже скарги в адміністративному порядку розглядаються в межах публічної адміністрації (вищими органами або спеціально створеними органами). Адміністративне оскарження є продовженням розгляду адміністративної справи, а її вирішення на цій стадії також здійснюється через прийняття адміністративного акту. Крім того, адміністративне оскарження можна розглядати як вид адміністративного провадження, зокрема, якщо взяти за основу для класифікації вид звернення, яким ініціюється провадження» [19, с. 200-201].

Назва кодексу має у певному обсязі узгоджуватися із його змістом, відповідно лише адміністративно-процедурні норми мають у ньому бути зосереджені, він має

бути зорієнтованими лише на врегулювання адміністративно-процедурних (всіх без винятку різновидів) відносин.

Увагу доцільно зосередити на понятійному апараті майбутнього кодексу. Слід зазначити, що наявні проекти відповідного кодифікованого акту, на жаль, визначеною термінологією не відрізняються. Варто погодитися із Д. Астаховим у тому, що наявні проекти містять суперечливу, узагальнюючу термінологію [7, с. 190-195], а Е. Демський та Ю. Костюк взагалі стверджують, що «зміст багатьох дефініцій відірваний від теоретичних напрацювань у зазначеній сфері» [15, с. 4]. Це у повній мірі стосується визначення «адміністративна процедура», «адміністративний орган», «адміністративна справа» та ін. Не варто забувати, що сфера регулювання майбутнього кодифікованого адміністративно-процедурного акту буде достатньо широкою, специфічною, відповідно й перелік основних термінів має бути розширеним, усунувши потребу тлумачення тих чи інших понять. Крім того термінологія кодифікованого акту має бути узгоджена із доктринальним термінологічним рядом («приватна особа», «суб'єкт публічного адміністрування», «адміністративна процедура» тощо), враховуючи те, що будь-яка кодифікаційна діяльність має ґрунтуватися на наявних доктринальних напрацюваннях, базисі, має здійснюватись із дотриманням принципу науковості. Для прикладу можна навести визначення «адміністративного органу» (ст. 2 Проекту Міністерства юстиції України), яке і за змістом і за назвою суперечить як доктринальним галузевим правовим положенням, так і положенням чинного законодавства — «суб'єкт владних повноважень» (ст. 3 КАС України) [15, с. 4]. Доцільним вбачається мінімальне використання у тексті кодифікованого адміністративно-процедурного акту оціночних понять, наявність яких на практиці зумовлює передумови для реалізації розсуду суб'єктом правозастосування, довільність тлумачення тих або інших положень, що визнати виправданим неможна. Варто погодитися із Д. Астаховим, що наявні проекти кодифікованого адміністративно-процедурного акту переобтяжені оціночними поняттями («добросовісності», «законами логіки», «здоровий глузд», «розумний строк», «обґрунтоване рішення», «очевидно безпідставне прохання», «зручний спосіб звернення», «баланс між цілями та завданнями» тощо) [7, 189-190]. Цілком слушною є його пропозиція щодо потреби істотного зменшення таких понять у кодифікованому акті й прагнення абсолютного визначення, по можливості, змісту адміністративно-процедурних норм. При цьому цілком доречним є виважений підхід до використання термінології у кодифікованому акті, перш за все, підгалузевої із тим, щоб уникнути помилкового використання непідгалузевої термінології. Так, наприклад, незрозумілим є підхід розробників Проекту Міністерства юстиції України до використання терміну «штраф як адміністративне стягнення» для застосування по відношенню до «зобов'язаної особи» у випадку, якщо адміністративний акт не виконується нею у встановлений органом строк і передбачена ним дія не може бути виконана іншою особою (ст. 118 Проекту) [5, с. 267-268]. Має місце підміна понять, бо «застосуванню адміністративного стягнення має передувати юридико-фактична підстава-вчинення адміністративного правопорушення» [15, с. 4]. В даному випадку використання терміну «адміністративне стягнення» є зайвим.

Доречно підтримати вже запропоновані вітчизняними вченими-адміністративістами пропозиції щодо усунення недоліків наявних зразків перспективної кодифікованої адміністративно-процедурної нормотворчості — стосовно закріплення безкоштовності

розгляду адміністративної справи поряд з іншими принципами розгляду [15, с. 4], інших видів представництва [15, с. 4], деталізації засад відводу [7, с. 193-194], засад адміністративного оскарження [7, с. 193-194], регламентації засад розгляду звернень громадян, замінивши тим самим кодифікованим актом положення чинного Закону України «Про звернення громадян» тощо. Безперечно варто по можливості уникати «бланкетних посилань на інші нормативно-правові акти», як-то: «передбачене іншими законодавчими актами», «крім випадків, передбачених законом», «в інших передбачених законом формах» тощо [15, с. 4], тим самим усунувши будь-які передумови для розсуду та довільного тлумачення, сприяючи визначеності моделей поведінки суб'єктів адміністративно-процедурних відносин. Враховуючи те, що майбутній кодифікований адміністративно-процедурний акт покликаний врегулювати діяльність різноманітних суб'єктів публічного адміністрування, має бути врахована специфіка адміністративно-процедурних відносин за їх участю і це варто зробити шляхом деталізації регулювання таких відносин у межах окремих глав відповідного акту (єдиний розділ із розподілом на глави, які деталізують специфіку відповідних відносин). Уникнення такого підходу обумовить потребу додаткової нормотворчої діяльності із деталізацією відповідних загальних адміністративно-процедурних кодифікованих положень в окремих законодавчих, підзаконних нормативно-правових актах. Допустити цього не бажано, оскільки фактично втрачатиметься весь сенс кодифікації адміністративно-процедурного законодавства й кодекс не буде провідним підгалузевим джерелом права. Крім того наявність єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акту зумовить спрощеність регулювання відносин й нецільність внесення змін до численних нормативно-правових актів у разі організаційно-правових, функціональних змін у системі суб'єктів публічного адміністрування, узгодження різних за юридичною силою нормативно-правових актів, оновлення тих чи інших підзаконних актів.

Отже, хоча на сьогоднішній день кодекс і не є провідним джерелом адміністративно-процедурного права, оскільки відповідні норми розпорошені у чисельних, різноманітних (в тому числі й у кількох кодифікованих актах частково), в той же час потреба у його прийнятті істотно назріла. Гальмування відповідного процесу зумовлено різними, в тому числі суб'єктивними, факторами, небажанням визначеності моделей відповідних відносин, прозорості, спрощеності для контролю. В той же час пріоритети зовнішньополітичної діяльності держави обумовлюють активізацію відповідного процесу, прийняття єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акту. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права у разі його прийняття, відрізнятиметься: 1) підгалузевим характером; 2) новаційним характером; 3) значним обсягом регулюючого впливу; 4) значною кількістю, розмаїттям суб'єктів суспільних відносин, на врегулювання яких він зорієнтований, в тому числі з правом ініціативи з боку будь-яких осіб (ініційовані, заявні, втручальні процедурні відносини); 5) значний обсяг змістовного наповнення та складна структура із деталізованим розподілом в межах розділів, підрозділів, глав, статей; 6) тривалий процес розробки та прийняття; 7) наступність положень численних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів та їх заміна у повному обсязі. Завдяки поєднанню цих ознак кодекс займе провідне місце в системі джерел адміністративно-процедурного й чільне місце в системі джерел адміністративного права України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посібник / за заг. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди. — 2-ге вид., доп. і перероб. - К.: КНТ, 2009. - 248 с.
2. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: Навч. посібн. — Львів, 2007. — 308 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О.Коломоєць. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 576 с.
4. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: автореферат / Р.С. Мельник. — Харків: Харківський національний університет вищих справ, 2010. — 32 с.
5. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право: Навч.-метод. посібн. — Одеса, 2008. — 288 с.
6. Коломоєць Т.О., Зозуль І.В. Феномен презумпцій в адміністративному праві України: Монографія. — Запоріжжя, 2013. — 180 с.
7. Коломоєць Т.О., Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: питання теорії та практики: Монографія. — Запоріжжя, 2011. — 228 с.
8. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: Монографія. — Харків, 2010. — 336с.
9. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд // Право України. — 2011. — № 4. — С. 39-46
10. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. — 2013. — № 12. — С. 11-19
11. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебн. — СПб., 2008. — 571 с.
12. Константій О.В. Джерела адміністративного права України: Монографія. — К., 2005. - 120 с.
13. Галіцина Н.В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Запоріжжя, 2010. — 20 с.
14. Довгополик А.А. Адміністративно-правове регулювання порядку створення та діяльності кредитних спілок в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ірпінь, 2011. — 20 с.
15. Демський Е, Костюк Ю. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини // Юридичний вісник України. — 2011. — № 8. — 19—26 лютого. — С. 4; № 9. — 26 лютого — 4 березня. — С. 4.
16. Дорохіна Ю.А. Забезпечення прав юридичної особи в адміністративних провадженнях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Запоріжжя, 2011. — 20 с.
17. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, розроблений Центром політико-правових реформ [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/?w=rJi=82Jd=181>
18. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право // Юридичний журнал. — 2002. — № 5. — С. 24—28.
19. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К., 2010. — 496 с.
20. Петков С.В. Адміністративно-правова реформа в Україні: Навч.посібн. — К., 2012. — 480 с.