



УДК 342.92

ОТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО КОДЕКСА К ЗАКОНУ УКРАИНЫ «ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ», ИСТОРИЯ ПРОЕКТА ЕДИНОГО ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНА В УКРАИНЕ

Андрей ПИЛЯЙ,

аспирант кафедры международного законодательства и сравнительного правоведения
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

АННОТАЦИЯ

В статье исследуется процесс эволюции проекта Административно-процедурного кодекса Украины с 2004 по 2012 год, и в дальнейшем, проекта Закона Украины «Об административной процедуре», как логического продолжения указанного кодекса. Проведен анализ проектов кодекса и закона, комментариев экспертов и научных исследований о целесообразности принятия единого процедурного закона. Проведено сравнение разных редакций процедурного закона для определения существующих различий и улучшений, в том числе совершенных в связи с изменениями в украинском законодательстве.

Обоснована необходимость принятия Закона Украины «Об административной процедуре» в редакции 2018 года.

Ключевые слова: Административно-процедурный кодекс, закон «Об административной процедуре», публично-сервисное государство, административная процедура, административная услуга, административная реформа.

FROM THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE TO THE LAW OF UKRAINE “ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE”, HISTORY OF THE DRAFT UNIFORM PROCEDURAL LAW IN UKRAINE

Andrey PILYAY,

Postgraduate Student of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article examines the process of evolution of the draft Administrative Procedure Code of Ukraine from 2004 to 2012, and subsequently, the draft Law of Ukraine “On Administrative Procedure” as a logical extension of the said code. The draft Code and the Law were analyzed, experts’ comments and scientific researches on the expediency of adopting a uniform procedural law. Comparisons of different versions of the procedural law were compared to identify significant differences and improvements, including those made due to changes in Ukrainian law.

The necessity of adoption of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” in the 2018 edition is substantiated.

Key words: Administrative Procedure Code, Law “On Administrative Procedure”, Public Service State, Administrative Procedure, Administrative Service, Administrative Reform.

Постановка проблемы: С момента обретения независимости Украины в научной среде рассматривается вопрос о необходимости построения человекоориентированного государства – государства, которое определяет человека наивысшей ценностью и обеспечивает эффективное взаимодействие между государственными органами и личностью [1, с. 214]. На протяжении более чем 25 лет в Украине внедрено много новых инициатив и принято много законов и подзаконных актов призванных превратить советскую командно-административную систему в публично-сервисную начиная еще с Указа Президента Украины «О мерах по внедрению Концепции административной реформы в Украине» до Соглашения об ассоциации между Украи-

ной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны и внедрение электронных услуг, и центров предоставления административных услуг. Однако, стоит заметить, что не всегда эти шаги имели последовательный характер. Так, еще начиная с 2003 года, в Украине неоднократно поднимался вопрос о необходимости принятия Административно-процедурного кодекса, последний раз такой законопроект вносился в 2012 году, однако в то время как и в предыдущие разы, не был реализован.

В 2018 году идея внедрения единого закона, который будет регулировать административную процедуру и унифицирует порядок

взаимодействия граждан и юридических лиц с органами государственной власти и местного самоуправления нашла свое воплощение в законопроекте № 9456 от 28.12.2018 получившим название Закон Украины «Об административной процедуре» [2], таким образом Административно-процедурный кодекс получил шанс на новую жизнь уже в качестве закона, а наше государство на унифицированную административную процедуру.

В нашей статье, мы хотим рассмотреть вопрос важности такого закона, и нужен ли он сегодня.

Актуальность темы исследования: Тема исследования является важной для понимания взаимосвязи между старым и новым видением унифицированного процедурного закона



в Украине, понять причины неприятия предыдущих редакций и определить актуальность принятия текущей редакции Закона Украины «Об административной процедуре».

Состояние исследования: Исследование темы административно-процедурного законодательства в Украине осуществлялось следующим учеными: В.Б. Аверьянов, С.Т. Гончарук, К.К. Коренной, В.И. Курило, Я.Б. Михайлюк, В.В. Ладыченко, А.В. Решевец, В.П. Тимошук, А.Г. Цыганов.

Целью статьи является исследование процесса эволюции проекта Административно-процедурного кодекса Украины и проекта Закона Украины «Об административной процедуре», как логического продолжения указанного кодекса, и определения целесообразности принятия такого закона.

Первый проект Административно-процедурного кодекса Украины [3] увидел свет в 2004 году, тогда он не прошел даже первого чтения в Верховной Раде. И не зря, первый законопроект имел целый ряд недостатков, среди которых слишком сильная формализованность многих статей, отсутствие четкого определения момента начала административного производства и не определение документа на основании которого начинается административное производство, недостаточно урегулирован порядок вступления в силу акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела и отсутствие четкой определенности с процедурными сроками [4], поэтому он был направлен на доработку.

В результате уже в феврале 2005 года Проект закона был отозван. Следующий проект Административно-процедурного кодекса Украины увидел свет в 2008 году [5].

За это время был проведен целый ряд доработок среди которых можно выделить то, что проект Административно-процедурного кодекса Украины был адаптирован в соответствии с распространенной в странах Европы терминологией. В частности, были введены категории «административного органа» и «лица» вместо «уполномоченного субъекта» и «субъекта обращения» соответственно. Были существенно доработаны положения, касающиеся функционального понимания «административного органа», а среди участников административного производства отдельно выделен «адресат» – то есть лицо, на права и обязанности которой направлен административный акт. Последнее очень важно для вмешательного производства. Кстати, по своей структуре проект Административно-процедурного кодекса отошел от отдельного регулирования двух видов производств заявительного и вмешательного, ведь действительно отличиями производства есть только на начальной стадии. В проекте уточняются принципы административной процедуры, и при этом за основу взяты соответствующие положения Кодекса административного судопроизводства Украины. Значительная работа была проведена по наполнению принципов административной процедуры конкретными механизмами, направленными на реализацию прав частного лица в отношениях с административными органами. В частности, это касается порядка привлечения заинтересованных лиц, доступа к материалам дела, получения административным органом согласований и т.д. [6, с. 35].

Важно то, что в Пояснительной записке к Проекту Административно-процедурного кодекса Украины от 18.07.2008, собственно как и в записке к Проекту от 03.12.2012, отмечается, что этот кодекс призван реализовать положения Конституции Украины и выполнить задание административной реформы в Украине а Административно-процедурный кодекс Украины должен стать «общим» нормативно-правовым актом, введет качественно новый уровень законодательной регламентации процедур внешнеэкономической управленческой деятельности органов власти и защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц в отношениях с государством.

Введение такого «общего» нормативно-правового акта мотивируется принятием странами-членами Совета Европы актов, регулирующих административные процедуры, в частности, принятыми Комитетом Министров Совета Европы, резолюциями и рекомендациями Совета Европы (например, Резолюцией (77) 31 о защите лица относительно актов административных органов, Рекомендацией № R (80) 2 об осуществлении дискреционных полномо-

чий административными органами, Рекомендацией № R (87) 16 относительно административных процедур, затрагивающих большое количество лиц и другие) [7]. Также в пояснительной записке идет ссылка на эффективность действующих административно-процедурных актов в большинстве европейских стран, в частности, в ФРГ существует Закон об административной процедуре, в Австрийской Республике – Общий закон об административной процедуре, в Польше – Кодекс административного производства и т.п. [8]. И это показательно, поскольку, несмотря на разницу в законодательстве, а в некоторых случаях, даже в правовых системах, наличие единого кодифицированного административно-процедурного закона является определяющим для этих стран, поскольку дает возможность гражданам и другим субъектам обращения эффективно взаимодействовать с государством, а в случае возникновения замечаний со стороны субъектов властных полномочий чувствовать себя защищенными от их произвола. И поэтому, наличие такого закона, является одной из составляющих публично-сервисной государства построение которого сейчас происходит в Украине. Исследователи, на примере реализации экологической политики государства, обращают внимание на необходимость приведения национального украинского государства в соответствие с европейскими стандартами предоставления услуг [9; 10].

Попытки принять Административно-процедурный кодекс прекратились в 2009 году, когда последний раз провалилась попытка проголосовать за эту редакцию кодекса. После этого было проведено еще одну, последнюю попытку принять указанный кодекс в 2012 году. Указанная редакция не сильно отличалась от проекта 2008 года. Среди существенных изменений следует отметить:

Введение принципа молчаливого согласия, согласно которому заявление лица считается удовлетворенной в случае если в установленный законом срок не принято соответствующего акта и лицу не отправлен ответ по административному делу.

Введение принципа «единого окна», согласно которому административный орган самостоятельно организует



совершение максимально возможного количества процедурных действий, истребования дополнительных документов и сведений, получение согласований и заключений, необходимых для рассмотрения и решения административного дела, без привлечения лиц.

Отдельно стоит отметить об изменениях, внесенных в порядок проведения контроля действий субъекта властных полномочий – поставщика административных услуг:

В проекте 2012 г. убрano Раздел посвящен контролю за административным производством, который предусматривал возможность проведения контроля за правильностью соблюдения принципов административного производства и предусматривал, что инициатором такой проверки мог выступать как сам административный орган и контролирующий орган так и заявитель.

Стоит отметить, что несмотря на то, что проекты 2008 и в 2012 годов действительно заслуживали внимания, законодателем так и не было их принято. Для нашего исследования не важны причины неприятия Административно-процедурного кодекса Украины, были это политические противоречия или нежелание принимать закон который сделает более прозрачным взаимодействие органов государственной власти с гражданами, для нас важно, что такой закон мог бы дать Украине, и что изменилось за шесть последующих лет, до внесения законопроекта № 9456 «Об административной процедуре».

В Комментарий экспертов ЦППР к выводу ГНЭУ Аппарата ВРУ законопроект об административной процедуре эксперты отмечают, что одним из важнейших нововведений законопроекта об административной процедуре является его универсальность и широта круга административных правоотношений на которые должен распространяться закон [11].

Еще до появления проекта Закона Украины «Об административной процедуре» приоритетность его принятия Кабинет Министров Украины определил в Стратегии реформирования государственного управления Украины на период до 2021 года. Согласно Стратегии реформирования государственного управления Украины на период до 2021 года определены основные прин-

ципы будущего закона, это принципы законности, установления истинных фактов, которые важны для принятия решения, право быть услышанным, право на получение письменного решения с указанием оснований для его принятия, на обновление процедур в определенных случаях, на внесудебное обжалование. Эти принципы являются неотъемлемыми для функционирования современной системы государственного управления, основанной на верховенстве права [12].

Таким образом, Кабинет Министров Украины определил основные принципы которые должны существенно сузить произвол органов государственной власти и органов местного самоуправления, в первую очередь именно органов исполнительной власти, большинство которых подчиняются профильным министерствам. Такой шаг может говорить о желании Кабинета Министров Украины улучшить положение граждан и юридических лиц, которые ведут как хозяйственную деятельность так и деятельность не направленную на получение прибыли, что дает возможность утверждать о желании побороть коррупцию и злоупотребления своими полномочиями в структуре исполнительной ветви власти. В любом случае освещение таких принципов является позитивным сигналом.

Законом об административной процедуре будут установлены единые принципы и правила ведения административных дел с предвидением возможности специального регулирования в некоторых случаях для отдельных сфер администрирования и видов процедур [7]. Отраслевые же законы, в свою очередь, постепенно потеряют, общие нормы и будут подчиняться и согласовываться с Законом об административной процедуре.

Так, регулирование административной процедуры единственным законом не позволит должностным лицам злоупотреблять отсутствием прямых прав граждан по тому или иному вопросу, поможет предотвратить принятию в профильных законодательных актах норм, регулирующих порядок, обращения, взаимодействия или обжалования решений субъекта властных полномочий, например Налоговый кодекс, который содержит порядок обжалования

решений Государственной фискальной службы.

Особое внимание будет уделяться дальнейшему развитию центров предоставления административных услуг, увеличению количества административных услуг, которые предоставляются через такие центры, повышению качества их предоставления [7].

По нашему мнению, сам принцип предоставления административных услуг через центры предоставления административных услуг по принципу «единого окна», сможет в полной мере реализоваться только после принятия Закона об административной процедуре, поскольку одной из ключевых проблем после создания Центров предоставления административных услуг стало отсутствие так называемого «прямого контакта» между клиентом и непосредственным органом предоставляющим административные услуги. Как пишет В.В. Ладыченко, важным фактором в создании эффективной системы предоставления административных услуг должно стать создание условий для качественного взаимодействия между гражданином и государственным органом [12]. Так, во многих заявителях возникают проблемы с правильным оформлением документов, необходимых для получения услуги, а отсутствие возможности обратиться к исполнителю «на прямую» приводит к большому количеству отказов в связи с неправильным оформлением документов. В случае введения Закона об административной процедуре необходимость такого обращения сведется к минимуму, поскольку все, или почти все процедуры обращения будут унифицированы.

Также, стоит обратить внимание на право быть выслушанным установленное в статье 64 законопроекта. Согласно статье каждый имеет право быть выслушанным перед принятием решения которое может негативно повлиять на его права и свободы [2, ст. 64]. Из этого следует, что ни один субъект властных полномочий не имеет права принять любую санкцию по физического или юридического лица без уведомления этого лица о принятом решении и предоставлении возможности сформулировать собственную позицию относительно решения и его возможных последствий еще до его принятия.



А это, в свою очередь, означает, что если такая норма будет введена, и фактически будет выполняться, то в Украине резко уменьшится количество решений субъектов властных полномочий о наложении разного рода санкций. Это в первую очередь касается тех решений которые в дальнейшем отменяются вышестоящими органами и судами, поскольку такое обжалование состоится еще фактически до принятия незаконного решения путем передачи возражений лицом, в отношении которого должна быть применена санкция. В случае же лишения лица права высказать свою позицию относительно ситуации субъект властных полномочий прямо нарушит норму закона.

Также, важным нововведением Закона об административной процедуре можно назвать введение понятия «публичный интерес». На данный момент понятие публичный интерес не определено ни одним нормативным актом, хотя попытки определить такое понятие в научных трудах встречается еще с момента обретения независимости Украины. Так, согласно учебного пособия с Административного права под редакцией С.Т. Гончарука публичный интерес – это интерес социальной общности, признанный государством. Признание публичности интереса осуществляется путем его правового (юридического) обеспечения (фиксации в нормах и установлении механизма реализации) [13, с. 32–33].

Проектом Закона об административной процедуре введено понятие лиц, содействующих рассмотрению дела, и дан четкий перечень таких лиц, к которым относятся: свидетели, эксперты, специалисты и переводчики. Также, четко определен перечень прав и обязанностей таких лиц, а также порядок возмещения расходов возникающие в связи с привлечением таких лиц. Стоит отметить, что права и обязанности лиц способствующих рассмотрению дела, а также порядок их привлечения расписаны достаточно четко, чтобы избежать возможных манипуляций по этому вопросу, и такое описание не отстает от отечественных процессуальных кодексов, которые тоже в недалеком прошлом получили свое обновление.

Среди недостатков, на данный момент, можно выделить право адми-

нистративного органа отозвать свои решения в любой момент до его исполнения. С такой нормы усматривается возможность для злоупотреблений со стороны административного органа об отзыве актов, в случае их обжалования заявителем, или лицом на которое соответствующим актом налагается административное взыскание и таким образом избежать ответственности. Конечно, же такую норму можно использовать и во благо, например, отменить административный акт принят с ошибкой, поэтому то как эта норма будет выполняться останется на совести исполнителей.

Выводы. Подводя итоги статьи, можно отметить, что история попыток принять единый закон регулирующий административную процедуру в Украине почти столь же длинная как и история самого украинского государства. Говоря об актуальности принятия такого закона в разные периоды и в разных редакциях, по нашему мнению, не верным будет критиковать предыдущие редакции, тогда еще Административно-процедурного кодекса Украины, поскольку с момента написания первого проекта Административно-процедурного кодекса Украины, как административное законодательство так и административная функция государства претерпели серьезные изменения.

Что касается проекта Закона Украины «Об административной процедуре», то в свете последних шагов направленных на реформирование системы предоставления административных услуг, административного процесса и принципов управления, принятие единого административно-процедурного закона позволит значительно упростить жизнь всем кто обращается за административной услугой и поможет гарантировать каждому лицу право на беспристрастное, честное решение его дела за обоснованный промежуток времени.

Из качественных нововведений проекта закона важно выделить введение права гражданина быть выслушанным, определение понятия «публичный интерес», привлечение «заинтересованных лиц» к принятию административных актов и конечно же создание четкой регламентации процедурного аспекта отношений личности и власти.

Относительно замечаний, то важно выделить право административного

органа отозвать свой административный акт практически без ограничений.

Как вывод, можно утверждать о необходимости принятия указанного законопроекта, уже в нынешней редакции, к тому же нужно помнить, что даже если не все нормы нового закона будут действовать так как задумывалось изначально, в будущем еще будет возможность внести правки которые улучшат его реализацию, а принятие закона может стать своего рода переломным моментом в превращении Украины из командно-административного на публично-сервисное государство.

Список использованной литературы:

1. Ладиченко В.В. Гуманістичні основи організації державної влади. Київ, 2007. 407 с.
2. Проект Закону про адміністративну процедуру. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення 04.09.2019).
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 5462 від 29.04.2004 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17973 (дата звернення 06.09.2019).
4. Висновок Головного науково-експертного управління 13.09.2004 Висновок на проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 5462 від 29.04.2004. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17973 (дата звернення 17.09.2019).
5. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України номер 2789 від 18.07.2008. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7 (дата звернення 06.09.2019).
6. Тимошук В.П. Проблеми розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2007. Вип. 35. С. 511.
7. Пояснювальна записка до Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України номер 2789 від 03.12.2012. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 (дата звернення 09.09.2019).
8. Ladychenko Viktor, Golovko Liudmyla, Implementation of European



Environmental Policy in Ukraine: Problems and Prospects. *European Journal Of Sustainable Development*. 2017. Volume 6 Issue 3 P. 333–339.

9. Ladychenko Viktor, Yara Olena, Golovko Liudmyla, Serediuk Viktoriia Groundwater Management in Ukraine and the EU. *European Journal of Sustainable Development*. 2019 Volume 8. Issue 1. P. 31–39.

10. Коментар експертів ЦППР до висновку ГНЕУ Апарату ВРУ на законопроект про адміністративну процедуру. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873691-komentar-ekspertiv-tsppr-do-visnovku-gneu-apatu-vru-na-zakonoproekt-pro-administrativnu-protseduru> (дата звернення 13.09.2019).

11. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/page> (дата звернення 14.09.2019).

12. Ладиченко В.В., Ємельяненко К.О. Формування виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 5/2018. С. 14–20.

13. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навчальний посібник. Київ : НАВС України, 2000. 240 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Пилий Андрей Николаевич – аспирант Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pilyay Andrey Nikolayevich – Postgraduate Student of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

pila2104@gmail.com

УДК 351.77

ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ НА РАЗВИТИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УКРАИНЕ

Владислав ПРАСОЛ,

директор лаборатории Регионального центра лабораторной диагностики «Семейная лаборатория ООО «EKOTEST+», соискатель научной степени кандидата наук в сфере государственного управления

Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

Рассмотрены актуальные вопросы, связанные с состоянием научных исследований государственной регуляции сферы здравоохранения. Определены проблемы процесса обоснования решений относительно ее развития. С целью теоретического обоснования направлений развития негосударственного сектора здравоохранения в современных условиях трансформации медицинской сферы в статье проведен факторный анализ. Доказана целесообразность определения специфики и состояния негосударственной медицины через оценку факторов развития негосударственного сектора здравоохранения. Обоснованы перечень и состав этих факторов (потенциал медицинской отрасли и доступность ее услуг; эффективность государственной политики социально-экономического развития; интенсивность миграционных и криминогенных процессов). На основе исследования их динамики сформулирован перечень мероприятий в контексте стратегии развития негосударственной медицины.

Ключевые слова: публичное управление, негосударственный сектор здравоохранения, развитие, факторный анализ, стратегия развития негосударственной медицины.

FACTORS OF INFLUENCE ON THE DEVELOPMENT OF THE NON-STATE HEALTH SECTOR IN UKRAINE

Vladislav PRASOL,

Director of the Laboratory of the Regional Center of Medical Aid “Family Laboratory Ltd. “ECOTEST +”, Seeker of a PhD Degree of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

Pressing issues related to the situation of scientific research of health care state regulation are considered. The problems of the substantiation process of decisions on its development are identified. For the purpose of theoretical substantiation of directions of the non-state sector of public health care development in modern conditions of medical sphere transformation, a factor analysis is conducted in the article. The expediency of determining the specificity and situation in non-state medicine through evaluation of the factors of non-state public health sector development has been proved. The list and composition of these factors (the medical industry potential and the availability of its services; the effectiveness of the socio-economic development state policy; the intensity of migration and criminogenic processes) are substantiated. Based on the study of their dynamics, a list of measures in the context of the strategy development of non-state medicine is formulated.

Key words: public administration, non-state public health sector, development, factor analysis, non-state medicine development strategy.

Постановка проблемы. В сущности, деятельность негосударственных медицинских заведений ориентирована на создание высокопрофессиональных медицинских коллективов и организацию пото-

ков потребителей их услуг, что зависит как от объективных, так и субъективных факторов. Каждое такое заведение определяет собственную эффективность, по своему усмотрению, учитывая ориентиры после-